

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12079** *Sala Segunda. Sentencia 166/2014, de 22 de octubre de 2014. Cuestión de inconstitucionalidad 7929-2009. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el artículo 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre. Competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de la norma autonómica que sitúa el inicio del plazo de caducidad de los procedimientos de revocación de subvenciones en un momento diferente al establecido por la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7929-2009, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el inciso «la fecha en que se notifique» del art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre, ante su posible contradicción con el art. 149.1.18 CE. Ha intervenido el Fiscal General del Estado y han comparecido el Abogado del Estado, el Abogado de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 23 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompañaba testimonio del rollo de apelación núm. 57-2009, del que forma parte el Auto de 20 de julio de 2009, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso «la fecha en que se notifique» del art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre, ante su posible contradicción con el art. 149.1.18 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Doña S.F.S. obtuvo, mediante sendas resoluciones del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña de 1 de junio (expediente núm. 00-T-0458) y 31 de julio de 2000 (expediente núm. 00-5-0270), una subvención de 276.364,11 € por la realización de diez cursos para desempleados y dos de formación de reciclaje.

b) Efectuado el control sobre la correcta aplicación de la subvención, la Intervención General de la Generalitat de Cataluña propuso el inicio de un procedimiento de revocación parcial de la subvención, a causa del incumplimiento de la obligación de justificación económica, lo que se llevó a efecto por resolución del Servei d'Ocupació de Catalunya de 13 de febrero de 2005 y, tramitado el procedimiento, mediante resolución de 28 de julio de 2006 el Servei d'Ocupació acordó revocar parcialmente la subvención.

c) Contra la anterior resolución interpuso la interesada recurso contencioso-administrativo, por considerar que el expediente de revocación había incurrido en caducidad.

d) Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona de 24 de noviembre de 2008 se estimó el recurso, al considerar caducado el procedimiento en el momento de notificarse la resolución de revocación parcial (el 16 de agosto de 2006), dado que hacía tres días que había concluido el plazo de caducidad de seis meses contemplado en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, contado desde la fecha del acuerdo de incoación del expediente (13 de febrero de 2006), según preceptúa el art. 42.3 a) de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LPC, en adelante) y no desde «la fecha en que se notifique» el inicio del expediente, según dispone ese art. 100.1 a) del mencionado texto refundido, que incurre en un exceso de delegación, debiendo entenderse derogada esa previsión desde la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992.

e) La Sentencia fue apelada por la Generalitat de Cataluña al considerar que era de aplicación la previsión contenida en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña que fija el *dies a quo* en el cómputo del plazo de caducidad de los expedientes iniciados de oficio en la fecha de «notificación» y no en la de «iniciación», no incurriendo en exceso alguno el citado texto refundido, que se limita a incorporar lo previsto en la Ley autonómica 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, produciéndose en consecuencia la inaplicación de una norma con rango legal por parte de un tribunal ordinario. A juicio de la Generalitat, el art. 42.2 LPC (que prevé que «el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea»), tras la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, da suficiente cobertura legal al legislador autonómico para establecer un término de caducidad superior al establecido con carácter general en dicho artículo, tal como sucede con la previsión del art. 100.1 a) del repetido texto refundido.

f) Conclusas las actuaciones, por providencia del 12 de junio de 2009 y de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la Sección acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que considerasen oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación a la expresión «la fecha en que se notifique» del art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

g) Evacuado el trámite de alegaciones conferido, tanto la representación procesal de la parte apelada –por escrito presentado el 25 de junio de 2009– como la de la Administración autonómica –mediante escrito de 30 de junio de 2009– consideraron improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, el Ministerio Fiscal –por medio de escrito presentado el 2 de julio de 2009– se mostró favorable a su formulación.

h) Finalmente, la Sección, por Auto de 20 de julio de 2009, acordó promover la cuestión de inconstitucionalidad en los términos que seguidamente se detallan.

3. En el Auto de planteamiento el órgano judicial, tras precisar los antecedentes de hecho y concretar las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal sobre la

constitucionalidad del precepto controvertido, realiza, en síntesis, las consideraciones que a continuación se extractan:

a) El Estado tiene la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Dentro de ese procedimiento común se comprende la determinación del día inicial de cómputo de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio previsto en el art. 42.3 a) LPC –en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero–, que dispone que el cómputo del plazo de caducidad se efectuará en los procedimientos iniciados de oficio «desde la fecha del acuerdo de iniciación».

b) Señala a continuación el Auto de planteamiento que tanto la demandante en la instancia como la Sentencia apelada enfatizan que la redacción del precepto controvertido es idéntica a la del art. 100 contenida en Decreto Legislativo 9/1994, que aprobaba el anterior texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, que entró en contradicción con el art. 43.2 a) LPC, a partir de la modificación operada por la Ley 4/1999 y, en consecuencia, quedando aquel precepto autonómico, a su juicio, derogado o desplazado por inconstitucionalidad sobrevenida. Pero considera el órgano judicial que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica, por un cambio sobrevenido de la normativa estatal en el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado, no comporta una suerte de derogación o desplazamiento, sino su inconstitucionalidad desde la fecha de entrada en vigor de la norma estatal, como así lo señaló la STC 1/2003, no siendo posible inaplicar una norma postconstitucional vigente en atención a su posible inconstitucionalidad sobrevenida.

c) Precisa también el órgano judicial, rechazando la tesis del Abogado de la Generalitat, que no es de aplicación al caso la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, porque su entrada en vigor se produjo el 18 de enero (sic, entiéndase febrero) de 2004, cuando el procedimiento de reintegro del asunto litigioso ya había sido iniciado y, de conformidad con la disposición transitoria segunda de la citada Ley 38/2003, a los procedimientos iniciados a su entrada en vigor les era de aplicación la normativa vigente al momento del inicio. Además, la Ley general de subvenciones no establece ninguna especialidad con relación al procedimiento administrativo de reintegro de subvenciones, hasta el punto que la única previsión en este aspecto –la del art. 42– concierne únicamente a la Administración General del Estado y a las entidades de la Administración local en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en materia de régimen local, remitiéndose al procedimiento administrativo común.

d) Hechas las precisiones anteriores, subraya el órgano judicial que la disposición cuestionada establece una previsión del cómputo del plazo de caducidad procedimental que es objetiva y directamente contraria a la regulación del procedimiento administrativo común, pues si aquella fija el inicio del cómputo en la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento, ésta lo concreta en la fecha del acuerdo de iniciación. Se trata, además, de una diferencia que incide directamente en el haz de garantías del administrado que se relaciona con la Administración en mérito a su actividad de fomento, pues aunque esa distinta previsión podría ser legítima si encontrase justificación en alguna especialidad derivada de la organización propia de la Comunidad Autónoma, ello no acontece con la actividad subvencional, pues no configura ningún tipo competencial autónomo, ni una materia en sí misma considerada, ni implica la existencia de una organización administrativa especial derivada de la distribución competencial como una potestad vinculada al orden de competencias (SSTC 13/1992, 186/1999 y 98/2001).

En suma, concluye el órgano judicial, la previsión del cómputo de la caducidad de un procedimiento de reintegro de subvenciones iniciado desde la notificación del acuerdo de iniciación, en lugar de desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento, aparece contraria al procedimiento administrativo común, que compete en exclusiva al Estado, lo que justifica el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

4. Mediante providencia de 26 de noviembre de 2009, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de su Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y deferir su conocimiento a la Sala Segunda, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el ejemplar del 18 de diciembre de 2009 (núm. 304 de ese año).

5. El 16 de diciembre de 2009 tuvo entrada en el Registro General el escrito del Presidente del Senado poniendo en conocimiento de este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada también el 16 de diciembre de 2009, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 21 de diciembre de 2009, en el que solicita que se dicte Sentencia declarando inconstitucional y nulo el precepto legal cuestionado. Razona que la norma que fija el *dies a quo* para computar el plazo máximo de resolución y notificación en los procedimientos iniciados de oficio [art. 42.3 a) LPC] debe considerarse una regla del procedimiento administrativo común, dictada por las Cortes Generales en el ejercicio de una competencia constitucional exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, conforme al art. 149.1.18 CE, que no está «reducida al establecimiento de bases o normas básicas» sino reservada *in toto* al Estado (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 3). El concepto constitucional «procedimiento administrativo común» supone que el legislador estatal es el único competente para «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), de manera que «este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos)» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Por tanto, al regular los procedimientos especiales en materia de su competencia, las Comunidades Autónomas deberán respetar «en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Esta doctrina sobre la competencia estatal relativa al «procedimiento administrativo común» ha sido confirmada, entre otras, en las SSTC 16/2003, de 30 de enero (FJ 10), y 76/2003, de 10 de abril (FJ 4).

Añade que no existe una materia subvencional identificada como tal ni en los arts. 148.1 y 149.1 CE, ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Lo corrobora el art. 114 de este último cuerpo legal, rotulado «acción de fomento», que se incluye dentro del capítulo I del título IV –tipología de las competencias– y describe la configuración de los varios niveles competenciales con los que se ejerce la acción subvencional de la Generalitat catalana en función del tipo de competencia que la Comunidad Autónoma ostente en la materia dentro de la cual operan las medidas de fomento. El precepto cuestionado no se dicta, pues, en el ejercicio de una competencia autonómica en una materia que pudiera denominarse «subvenciones» o «acción subvencional», sino en el

ejercicio de las competencias financieras que actualmente resultan de los arts. 203, 211 y concordantes del Estatuto de Autonomía. En efecto, la regla legal cuestionada queda comprendida en la regulación de los procedimientos de revocación y reintegro de las subvenciones autonómicas (arts. 87.1 y 88.1 del texto refundido de la Ley catalana de finanzas públicas) y su naturaleza es la de una regla que, por injustificada excepción, se separa de la norma establecida para el procedimiento administrativo común, al que, en lo demás, remite la letra b) del art. 100.1 del citado texto refundido autonómico.

A su entender no cabe defender el precepto cuestionado alegando el carácter no básico del art. 42 de la Ley general de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre). El Auto de planteamiento anota exactamente que esta Ley resulta inaplicable *ratione temporis* en el litigio de origen. Pero, además, el argumento sería en sí mismo inconducente, aunque se aceptara dialécticamente la aplicabilidad de la Ley general de subvenciones, cuyo art. 42, en cuanto regulador del procedimiento de reintegro, no es básico simplemente porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regulación de este procedimiento, cuando se trata de subvenciones autonómicas, queda incluida en la materia sobre la que ostenta competencia la Comunidad Autónoma. La STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 b), advierte que la regulación del procedimiento especial *ratione materiae* es aneja a la competencia sustantiva. Ahora bien, ello ha de entenderse sin perjuicio de que, al regular el procedimiento especial, deban respetarse las normas sobre el procedimiento administrativo común. Otras muchas Sentencias, dictadas igualmente en materia subvencional, reiteran esta doctrina. En consecuencia, el art. 42 de la Ley general de subvenciones no es básico porque el legislador nacional ha de respetar la autonomía regional a la hora de regular los procedimientos de revocación y reintegro de las subvenciones que otorguen. Pero ello no excluye –todo lo contrario– que, al establecer normas rectoras de tales procedimientos, las Comunidades Autónomas deban sujetarse a las reglas del procedimiento administrativo común, que es lo que no hace la regla legal cuestionada.

7. El 29 de diciembre de 2009 la Letrada de la Generalitat solicitó ser tenida por parte en el proceso, al tiempo que presentó escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Razona para ello que este Tribunal Constitucional tiene declarado que el art. 149.1.18 CE reconoce que las Comunidades Autónomas pueden establecer especialidades procedimentales derivadas de su propia organización, pero también –de igual forma que puede hacerlo el Estado– las que resulten de regular el régimen sustantivo de las diferentes actividades o servicios de la Administración.

A continuación, tras realizar un breve recordatorio de la doctrina constitucional acerca del procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales *ratione materiae*, se detiene en analizar la falta de fundamento que, a su entender, reviste la duda de constitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Indica que la disposición final primera de la Ley general de subvenciones declara básicos dos artículos y un apartado del capítulo I del título II de la Ley, dedicado al reintegro de las subvenciones, pero no el procedimiento de reintegro que se regula en el capítulo II. Ninguna mención efectúa dicha disposición final primera a precepto alguno que haya sido dictado en ejercicio de la competencia exclusiva estatal sobre el procedimiento administrativo común, por lo que concluye que el Estado ha optado por regular unos procedimientos especiales para la concesión de subvenciones y un procedimiento de reintegro de las mismas, pero no ha querido calificarlos de comunes para este específico ámbito material. Concretamente, en cuanto al procedimiento de reintegro ha optado por regular las especialidades del mismo con respecto al procedimiento administrativo común, pero sólo para su aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como en el de la Administración local y los organismos públicos dependientes de ésta. De ello deduce que, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE, las Comunidades Autónomas pueden legítimamente regular, en relación con la actividad subvencional, las especialidades que estimen necesarias para su organización, y, por este motivo, considera que el



razonamiento que contiene el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es erróneo.

A continuación la Letrada de la Generalitat de Cataluña hace referencia al criterio de la Sala proponente relativo a la no aplicabilidad de la Ley general de subvenciones al supuesto examinado. Así, señala que del tenor literal de la disposición transitoria segunda de la citada Ley resulta que los procedimientos de concesión de subvenciones ya iniciados a la entrada en vigor de la Ley general de subvenciones han de tramitarse de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su inicio. Sin embargo, las previsiones sobre, entre otros, los procedimientos de reintegro previstos en la misma Ley serán de aplicación desde su entrada en vigor.

Trasladada al presente supuesto la previsión de la referida disposición transitoria, a juicio de la Letrada de la Generalitat de Cataluña, resulta que las previsiones de la Ley general de subvenciones sí son de aplicación al procedimiento de revocación de la subvención de que se trata, puesto que, aunque el procedimiento de concesión de la subvención se inició en el año 2000, el procedimiento de revocación parcial fue iniciado en 2006. En cualquier caso, señala que no le son de aplicación las especialidades procedimentales previstas en el capítulo II del título II de la Ley general de subvenciones sino, precisamente, su consideración como no básicas. Ello confirma la legitimidad de la aplicación del procedimiento especial de revocación de subvenciones previsto en el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña.

Seguidamente pasa a discutir el resto del razonamiento vertido en el Auto de planteamiento de la cuestión, y señala que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal acerca de los procedimientos especiales, no sólo es legítimo regular procedimientos especiales *ratione materiae*, sino que también es posible que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas establezcan procedimientos especiales por la singularidad de la actividad o servicio de la Administración de que se trate. Siendo ello así, entiende que no ha de generar duda alguna que la singularidad y relevancia de la actividad subvencional de las Administraciones públicas constituye presupuesto suficiente para la regulación de procedimientos especiales para su concesión, control y, en su caso, reintegro. Así, insiste en señalar que resulta evidente que, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE y la interpretación que del mismo ha efectuado la jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas pueden establecer procedimientos especiales en relación con su actividad de fomento, y ello aunque el Estado no hubiera procedido en el mismo sentido.

Añade que el Auto de 20 de julio de 2009 incardina el *dies a quo* para el cómputo de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio entre las garantías de los particulares en el seno del procedimiento, consideración de la cual discrepa la Abogada de la Generalitat porque dicha doctrina se refiere a las «garantías generales», y tan específica previsión no puede ser tributaria de esa consideración «general». Constituyen garantías generales, entre otras, la obligación de la Administración de resolver, la previsión del silencio administrativo o la propia previsión de la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio ante la falta de resolución en plazo. Pero, a su juicio, no goza de tal consideración la específica previsión acerca de cuándo ha de iniciarse el cómputo del plazo de la caducidad.

Considera también que del mismo modo que el sentido positivo del silencio que se establece con carácter general puede ser excepcionado mediante una norma de rango legal o de Derecho comunitario europeo, y que el plazo de resolución de los procedimientos iniciados de oficio puede establecerse por ley según convenga al Estado o a las Comunidades Autónomas, no ha de suscitar duda alguna la posibilidad de que, mediante una norma de rango legal, pueda establecerse un *dies a quo* distinto al previsto en el art. 42.3 a) LPC.

Afirma la Abogada de la Generalitat que el control de la correcta aplicación de los fondos públicos por los beneficiarios de las subvenciones ha de constituir una prioridad en la actuación de la Administración concedente. Por otra parte, señala que, en muchos supuestos, la realización de ese control comporta una labor intensa y compleja. Es por ello que cabe entender que la Ley general de subvenciones ha optado por establecer un

plazo extenso (doce meses) para dictar la resolución de los procedimientos de reintegro de subvenciones, llegando a doblar el establecido en defecto de previsión expresa por el art. 42.3 LPC. Añade que no ha sido tan generoso con el tiempo el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aunque haya optado por un *dies a quo* distinto del previsto en el apartado a) de dicho precepto de la Ley 30/1992. Es por ello que, más allá de la legitimidad constitucional de dicha previsión, a su entender la justicia material ha de llevar a idéntica conclusión que el ajuste del repetido precepto al orden de distribución competencial: no puede considerarse caducado un procedimiento de revocación parcial de una subvención, en el que resulta perfectamente acreditada la causa determinante de dicha revocación, como consecuencia de la aplicación del art. 42.3 a) LPC, por estimar inconstitucional –y, por tanto, nulo– el inciso aquí cuestionado. Máxime cuando el exceso del plazo de resolución apreciado, de acuerdo con el referido precepto de la Ley 30/1992, sería únicamente de tres días, y cuando, además, el procedimiento específico regulado paralelamente por el Estado para el reintegro de subvenciones establece un plazo de resolución de doce meses.

De acuerdo con todo lo expuesto, la Abogada de la Generalitat de Cataluña entiende que el inciso «la fecha en que se notifique» del art. 100.1 a) del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, no adolece de vicio alguno de inconstitucionalidad.

8. El 29 de diciembre de 2009 el Letrado del Parlamento de Cataluña presentó un escrito de alegaciones en el que pide que se desestime la cuestión planteada. Afirma que en la medida que Cataluña es competente para regular su propia actividad subvencional, que se integra tanto en el ámbito de la autonomía financiera en materia de gasto, como función de fomento vinculada a la acción administrativa de la propia Generalitat, tal como expresamente recoge el art. 114 del Estatuto de Autonomía vigente, la regulación de dicha actividad por la Generalidad misma constituye título habilitante suficiente para establecer las normas de procedimiento administrativo especiales que correspondan, respetando los principios del procedimiento común.

Con cita de la STC 227/1988 (FJ 32) señala que, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del «procedimiento administrativo común», coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales; antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.

Pues bien, el procedimiento para la revocación de subvenciones que establece el art. 100 del texto refundido de la Ley catalana de finanzas públicas, respeta plenamente los principios que constituyen el procedimiento administrativo común, y en concreto con los principios que derivan del art. 42 LPC. Dicho precepto establece como principio de procedimiento común la obligación de las administraciones de resolver expresamente en un plazo cierto. El plazo se configura como norma general, no como principio de procedimiento; por ello, el mismo artículo determina que, con carácter general, el plazo vendrá determinado por la norma reguladora del procedimiento y que si esta norma reguladora no es una norma con rango de ley o no deriva de la normativa comunitaria europea, el plazo máximo será de seis meses, y que si la norma reguladora no establece plazo, este será de tres meses. Además de ello, debe tenerse en cuenta que los plazos regulados por la ley se pueden suspender por decisión administrativa en los casos establecidos por el apartado 5 del mismo artículo, o se pueden ampliar en las circunstancias establecidas por el apartado 6.

Ciertamente, el art. 42 LPC fija que el cómputo de los plazos regulados, en los procedimientos iniciados de oficio, se computan desde la fecha del acuerdo de iniciación, pero ello solo es comprensible en la medida que la norma se refiere a los plazos que ella misma regula y no puede referirse a los plazos que regulen otras leyes más que como norma general, y en este sentido actúa supletoriamente. En este sentido el art. 104.1 a)

de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, establece que el cómputo del plazo para notificar la resolución expresa de un expediente en su ámbito debe hacerse, en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio, lo que es coincidente con lo previsto en la norma cuestionada.

Por todo ello, el Letrado del Parlamento de Cataluña entiende que la norma cuestionada no afecta a los principios y reglas que configuran el procedimiento administrativo común y que es plenamente constitucional y no contraviene el art. 149.1.18 CE.

9. El 18 de enero de 2010 el Fiscal General de Estado pidió que se tradujese el escrito de alegaciones presentado por la Generalitat de Cataluña en el trámite abierto por el órgano judicial al amparo del art. 35.2 LOTC. Aportada la traducción, por providencia de 23 de febrero de 2010 se dio traslado de la misma a las partes para que en plazo de quince días presentasen escrito de alegaciones o ratificasen las ya presentadas. El Abogado del Estado, el Abogado de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña se ratificaron en sus precedentes escritos de alegaciones.

10. El Fiscal General de Estado presentó su escrito de alegaciones el 31 de marzo de 2010, en el que tras recordar los antecedentes que han dado origen a esta cuestión de inconstitucionalidad y señalar que no concurren óbices procesales, pasa a exponer la doctrina constitucional elaborada en relación con el art. 149.1.18 CE, en particular sobre el concepto de «procedimiento administrativo común». En este sentido, afirma que la Ley 30/1992 vino a recoger la concepción constitucional de distribución de competencias plasmada en el art. 149.1.18 CE, que distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas –que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas–, el procedimiento administrativo común –sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas– y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, partiendo de que la delimitación del régimen jurídico de éstas se engloba en el esquema que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas, siempre que se ajusten a las bases estatales.

Señala que, si bien la redacción original de la Ley 30/1992 pareció renunciar en un primer momento a imponer un mínimo de uniformidad en una serie de materias, tales como la duración del procedimiento o los efectos de la falta de resolución en plazo –lo que generó un proceso de imposición de particularismos sobre sus propios principios generales–, dicho déficit fue en buena parte paliado por la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992. Recuerda que dicha reforma nació, como se explícita en su exposición de motivos, con el propósito de garantizar una igualdad en las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones públicas, dando lugar a la actual redacción del art. 42 LPC, que, dedicado a la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, contempla específicamente un plazo máximo de notificación de la resolución expresa y la caducidad del procedimiento, fijando los momentos de inicio de su cómputo en función de su iniciación de oficio [art. 42.3 a)] o a solicitud del interesado [art. 42.3 b)].

En opinión del Fiscal dichas previsiones tienen encuadre en el marco de las reglas relativas a la duración y terminación del procedimiento y entronque con las necesidades de seguridad jurídica derivadas del art. 9.3 CE, por lo que se integran, tal y como es la postura del órgano proponente, dentro del haz de garantías destinado a hacer efectiva la explícita exigencia constitucional de garantizar a los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones públicas en el escenario definido por el propio titular de la competencia exclusiva. Indica que la caducidad tanto se regula dentro de las normas generales de la actividad de las Administraciones públicas, que se contempla como un modo de finalización del procedimiento (arts. 42.3 y 87 LPC), y el numeral 3 del art. 42 establece, con carácter imperativo y sin excepción, que todos los plazos previstos en el



apartado anterior (numeral 2) del mismo precepto «se contarán: a) en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación».

En definitiva, a su juicio, la Ley 30/1992 permite en el art. 42.2 que los plazos máximos de notificación de la resolución expresa sean fijados por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, pero no podrán exceder de seis meses si la normativa es reglamentaria, de manera que sólo podrá excederse dicho plazo si es establecido uno mayor por una norma con rango de ley o si así viene previsto en la normativa comunitaria europea. Adicionalmente, el apartado 3 del mismo precepto indica que dicho plazo máximo, en ausencia de previsión específica, deberá ser de tres meses como máximo. De este modo, para todo ese tipo de plazos rige el cómputo desde la fecha indicada en los apartados a) y b) del art. 42.3 LPC.

Señala que, como norma de procedimiento administrativo común, el art. 42 LPC solo permite las excepciones que el propio titular de la competencia (el Estado) admita, sin perjuicio de la facultad de las Comunidades Autónomas para la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutar la competencia legislativa sobre una materia que le haya sido atribuida, de manera que, por más que se reconozca competencia a la Comunidad Autónoma en materia de subvenciones, cuando apruebe normas de aquella naturaleza orientadas a dicha ejecución, deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias, requisito que se entiende que no cumple el precepto cuestionado en la presente cuestión de constitucionalidad.

Añade que el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 9/1994 reflejaba una impecable conexión y coherencia entre su art. 100.1 a) y la Ley 30/1992 en su redacción inicial, y, por ello, la originaria redacción de aquel precepto efectivamente era acorde con la competencia y normativa estatal en materia de procedimiento administrativo común, pero la modificación operada por la Ley 4/1999, al reglar el extremo objeto de controversia, ubicó la ordenación del referido art. 100 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña de 1994 en situación de inconstitucionalidad sobrevenida y la reproducción de su mismo contenido, en lo referente al *dies a quo* para el inicio del cómputo de la caducidad del procedimiento, en el actual art. 100.1 a) del mencionado texto refundido resulta contraria al art. 149.1.18 CE en la medida en que dicho precepto constitucional reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común y la regulación de éste, en el extremo cuestionado e indicado, colisiona con lo dispuesto en el art. 42.3 a) LPC.

11. Mediante providencia de 20 de octubre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso «la fecha en que se notifique» del art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre. Sostiene el órgano proponente que la citada disposición autonómica puede vulnerar el art. 149.1.18 CE al fijar el inicio del plazo de caducidad de los procedimientos de revocación de subvenciones en un momento diferente al establecido por la normativa estatal reguladora del procedimiento administrativo común (inconstitucionalidad mediata o indirecta) porque, efectivamente, mientras el art. 42.3 a) LPC contempla que el plazo de caducidad de los procedimientos iniciados de oficio se computará «desde la fecha del acuerdo de iniciación» del procedimiento, el precepto autonómico cuestionado dispone que en los procedimientos de revocación de subvenciones el plazo para concluir el expediente es de seis meses «a contar desde la fecha en que se notifique la resolución del inicio del expediente». No desde la fecha del acuerdo de iniciación, por tanto, sino desde la fecha de la notificación de dicho acuerdo. Siendo además esa norma –el art. 100.1 de la Ley de finanzas públicas

de Cataluña— aplicable al caso enjuiciado por el órgano jurisdiccional que ha planteado la cuestión y determinante del resultado del litigio que ante él se sigue porque según se tome en cuenta una u otra fecha —la del acuerdo de iniciación o la de su notificación— el expediente estará o no caducado en el momento de recibir la interesada la notificación de la resolución finalizadora del procedimiento por la que se acuerda revocar parcialmente la subvención otorgada y exigirle el reintegro de las cantidades cuyo destino no ha podido justificar, según la Administración.

El Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, y el Fiscal General del Estado apoyan la declaración de inconstitucionalidad del inciso cuestionado: consideran insalvable la contradicción entre una y otra norma, habiendo sido dictada la estatal en el ejercicio legítimo de la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE. Por el contrario, los representantes del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña se oponen a esa declaración, pues para ellos el precepto autonómico es compatible con las normas de procedimiento administrativo común cuyo establecimiento corresponde al Estado y, por tanto, con el orden constitucional de distribución de competencias, según los argumentos que han quedado detalladamente expuestos en los antecedentes de esta resolución.

2. Tal y como explican las partes personadas, el precepto autonómico cuestionado proviene del art. 28 de la Ley del Parlamento de Cataluña 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, que lo incluyó en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña entonces vigente, aprobado por Decreto Legislativo 9/1994, de 13 de julio, de donde ha pasado inalterado al vigente texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 3/2002 que lo incluyó, también, en su art. 100.1 a).

En el momento de promulgarse la Ley 25/1998, ese precepto e inciso resultaban acordes con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que en su redacción vigente nada disponía acerca del inicio del cómputo del plazo de caducidad, limitándose a señalar tan solo que el plazo máximo para resolver era «el que resultase de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso» y, subsidiariamente, si la norma de procedimiento no fijaba plazo alguno, el de tres meses (art. 42.2), sin especificar cómo se computaría ese plazo. Y cerrándose esta regulación con la previsión de que la caducidad y archivo de los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos se produciría una vez transcurridos «treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada» esa resolución expresa (art. 43.4), sin añadir nada más. Como puede fácilmente comprobarse, en la redacción originaria de la Ley 30/1992 no se fijaba el día inicial o *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver y cuyo incumplimiento daba lugar a la caducidad.

Pero después de promulgada esa Ley catalana 25/1998, el legislador estatal aprobó la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó entre otros el art. 42.3 a) LPC, que pasó a decir, en la redacción que se mantiene actualmente en vigor y que procede de la rectificación de errores publicada en el «BOE» núm. 30, de 4 de febrero de 1999 (pág. 4939):

«3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.»

Así pues, y razonando la Sala proponente que conforme con nuestra doctrina —por todas, STC 159/2012, de 17 de septiembre, FJ 5, y las allí citadas— esa modificación de la normativa estatal no provoca la derogación o desplazamiento del precepto legal autonómico anterior y contrario a ella, como había entendido el Juzgado que conoció el asunto en primera instancia sino que lo que provocaba en realidad era la «inconstitucionalidad sobrevenida» de la norma autonómica anterior, concluyó entonces que no podía inaplicarse ese precepto por un órgano de la jurisdicción ordinaria como

había hecho el señalado Juzgado, sino que lo que procedía era plantear la cuestión de inconstitucionalidad de conformidad con los arts. 117.1 y 163 CE, que fue lo que hizo tras cumplimentar, adecuadamente, el oportuno trámite de audiencia una vez concluidas las actuaciones [art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)].

3. Nos encontramos pues con un caso en que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, en este caso la regulación del «procedimiento administrativo común» encomendada por el art. 149.1.18 CE, habiendo señalado este Tribunal que en casos como este la existencia de la infracción constitucional denunciada precisa de las dos siguientes condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3, y 94/2014, de 12 de junio, FJ 2): en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal debe concluirse entonces que aquélla ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial, (así, SSTC 181/2012, de 15 de octubre, y 132/2013, de 6 de junio).

Así pues, y de acuerdo pues con estas premisas, la primera tarea que debemos abordar es examinar si el art. 42.3 a) LPC pertenece o no al «procedimiento administrativo común» que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

4. Desde una perspectiva estrictamente formal pocas dudas puede suscitar que ello es así, pues esta norma de contraste está incluida en la ley aprobada por el Estado en ejercicio de esa competencia, que es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Ahora bien, ello resulta insuficiente para la resolución de este proceso: por este camino bastaría con que el Estado incluyese cualquier norma de procedimiento administrativo en esa concreta ley para que este Tribunal debiera entender automáticamente que la misma está amparada por la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE, haciendo supuesto de la cuestión. Cuando es claro que lo que debe dilucidarse es si con esa concreta norma el Estado estaba actuando una competencia propia –la de regular el procedimiento administrativo común– o si por el contrario con ese amparo estaba en realidad actuando extramuros de su ámbito competencial e invadiendo el ajeno reservado a las Comunidades Autónomas (en este caso a Cataluña).

Esta es, en general, nuestra doctrina desde la STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32 (reiterada luego, entre otras, en las SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7), donde ya dijimos que «[e]l adjetivo "común" que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del "procedimiento administrativo común", que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia –lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18–, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia

conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias».

5. De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del «procedimiento administrativo común», esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a) o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial «específica en la materia» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre «respetar» ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo «común».

6. Alcanzadas las anteriores conclusiones, es el momento de abordar el problema concreto que plantea esta cuestión de inconstitucionalidad y que no es otro que determinar si el art. 42.3 a) LPC responde a ese modelo general o común de procedimiento administrativo que según el art. 149.1.18 CE corresponde elaborar al Estado o si, por el contrario, esa específica norma puede ser desplazada por la Comunidad Autónoma en conflicto, lo cual siempre requerirá, según lo que acabamos de exponer, la invocación de un título competencial específico y apto para ello, diferente de una supuesta competencia

general para regular o modificar las normas de procedimiento administrativo dictadas por el Estado siguiendo criterios de propia conveniencia u oportunidad pues, como hemos dicho, las Comunidades Autónomas no ostentan ni pueden ostentar esa competencia.

Pues bien, como primera aproximación a esa concreta cuestión que nos ocupa podemos indicar que, sin duda, forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia –con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5– el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación (en este caso, por tratarse de un procedimiento susceptible de causar efectos desfavorables al interesado, la caducidad del expediente: art. 44.2 LPC), pues de lo contrario aquella previsión inicial no pasaría de ser una mera declaración de principios. Desde luego, sin esas dos previsiones –la una impuesta para la efectividad de la otra– no habría procedimiento administrativo «común», o, en todo caso, el modelo sería otro distinto; en ello están de acuerdo incluso los representantes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña.

Avanzando un poco más, y esta vez desde la otra perspectiva, no puede dudarse tampoco de que el respeto antes comentado a las competencias de las Comunidades Autónomas que incluyen, según lo dicho, la competencia para regular los procedimientos administrativos necesarios para ejercerlas, sí debe impedir que con amparo en el art. 149.1.18 CE el Estado pueda imponer a las Comunidades Autónomas un plazo inalterable para cumplir esa obligación de resolver, pues con ello podría fácilmente cercenar, dificultar o incluso impedir el funcionamiento de estas, o lo que es lo mismo, menoscabar su autonomía. Asumido entonces que conforme con nuestra doctrina la competencia normativa para regular el procedimiento administrativo específico necesario para intervenir en cada sector concreto de la actividad administrativa ha de corresponder, lógicamente, al ente competente para esa intervención (por todas, STC 227/1988, antes citada), de ello se sigue sin dificultad que ese ente territorial ha de tener autonomía para poder ponderar, entre otras circunstancias, la dificultad o complejidad de la materia, los informes o trámites necesarios o convenientes para ordenar adecuadamente la intervención de su Administración en ese concreto ámbito, o la capacidad de su propia organización administrativa para asumir ese trabajo; cuestiones todas ellas que inciden forzosamente en la duración previsible de ese procedimiento y, con ello, en la decisión de cuál ha de ser el plazo máximo en que esa Administración debe resolver para cumplir así con la garantía general establecida en este sentido por el legislador competente, que es el estatal de acuerdo con art. 149.1.18 CE. Sin que ello impida, por otra parte, considerar también una garantía general del administrado el establecimiento de un plazo máximo para resolver, como prevé la LPC (art. 42.2 y 3), pues el margen indicado es suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan ponderar todas las circunstancias que, por razón de la materia y de su propia organización administrativa, pueden influir en la duración del procedimiento.

Son estas mismas razones las que impiden compartir la apelación que hacen el Parlamento y la Generalitat de Cataluña a su propia autonomía o libertad de criterio para alterar el *dies a quo* previsto por el legislador estatal para el cómputo de ese plazo para resolver. Para ellos, esa supuesta autonomía o competencia se asienta en su propio interés en que ese día inicial del cómputo sea otro distinto; pero con ello se están adentrando en criterios sobre la estructura general del procedimiento administrativo que, como hemos dicho más arriba, corresponde valorar exclusivamente al legislador estatal, ex art. 149.1.18 CE. Ya hemos descartado que la actividad subvencional sea una «materia» que permita a las Comunidades Autónomas la regulación entera del procedimiento administrativo necesario para tramitarlas (por todas, STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, sobre la Ley general de subvenciones), y los representantes de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma implicada no identifican otro título distinto, ni justifican por qué su propia organización o competencias sectoriales habrían de justificar esa desviación de la norma estatal (más allá de que les resulta más



conveniente en orden a la tramitación y resolución del procedimiento, apreciación que como decimos corresponde al Estado de acuerdo con el sistema diseñado por la Constitución). No pueden merecer favorable acogida las alegaciones del Parlamento y de la Generalidad de Cataluña relativas a que de conformidad con la disposición final primera de la Ley general de subvenciones el procedimiento de reintegro de subvenciones regulado en ella no tiene carácter básico, puesto que lo discutido en el presente caso no es si la Generalidad de Cataluña tiene o no competencia para regular un procedimiento especial anejo a la competencia sustantiva que tiene atribuida en materia de subvenciones, sino si en el desarrollo de esa competencia ha incluido alguna previsión que haya podido entrar en conflicto con otra aprobada por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas, ex art. 149.1.18 CE, sobre el procedimiento administrativo común. Por otra parte, el tenor de la Ley 30/1992 tampoco abona la solución propuesta por aquéllos, pues el art. 42.2 dispone que «el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento», lo que debe interpretarse, de acuerdo con la literalidad del precepto, como una remisión a las normas estatales o autonómicas que regulen el procedimiento sectorial de que se trate para establecer el «plazo máximo» en que debe notificarse la resolución expresa de ese procedimiento, no el modo de computar ese plazo, que está fijado de modo inalterable en el art. 42.3, según el cual «Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior [esto es, los fijados por la norma sectorial correspondiente] se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación». De tal modo que la Comunidad Autónoma de Cataluña hubiera podido, por medio de la correspondiente norma de rango legal, establecer un periodo de tramitación de los procedimientos de revocación de las subvenciones concedidas por ella distinto del que con carácter general indica la Ley 30/1992, pero no una norma para la determinación del día inicial del cómputo de ese plazo distinta del impuesto por dicha Ley tras su reforma por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Lo pudo hacer en la fecha en que se aprobó el Decreto Legislativo 9/1994, cuyo artículo 100.1 a) pasó con la misma numeración al Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, cuya constitucionalidad pone en duda el órgano judicial proponente de esta cuestión de inconstitucionalidad, pero tras la reforma de la Ley 30/1992 producida por la Ley 4/1999, aquel precepto entró en contradicción con el artículo 42.3 a) de la ley estatal lo que determina, según repetida doctrina de este Tribunal iniciada por nuestra STC 1/2003, de 16 de enero, no el desplazamiento de la ley autonómica por la posterior legislación básica estatal opuesta a aquélla, sino su inconstitucionalidad sobrevenida y la necesidad de que dicha consecuencia se declare precisamente por este Tribunal, previo planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

7. Concluido entonces conforme a todo lo anterior que el art. 42.3 a) LPC está amparado por el título competencial del art. 149.1.18 CE (regulación por el Estado del «procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas») y que la contradicción entre aquel precepto estatal y el aquí cuestionado es efectiva e insalvable, como también exige nuestra doctrina para estos casos de inconstitucionalidad mediata, pues uno y otro fijan como día inicial para el cómputo del mismo plazo dos días diferentes, de ello se sigue derechamente la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirecta o mediatamente el art. 149.1.18 CE antes citado, lo que obliga a declarar su nulidad de acuerdo con el art. 39.1 LOTC.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «la fecha en que se notifique» contenido en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.