



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 31/1994

La Laguna, a 28 de julio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se adaptan los procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (EXP. 51/1994 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se interesa el preceptivo parecer de esta Institución en relación con el Proyecto de Decreto por el que se adaptan los procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), cuyo texto fue tomado en consideración gubernamental en sesión celebrada el día 15 del corriente, y respecto del que se solicita el parecer de este Consejo por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 15.2 de la Ley 4/84, constitutiva de este Consejo, al fijar la autoridad solicitante del Dictamen la emisión de la opinión de este Organismo antes del 28 del corriente mes de julio; circunstancia de premiosidad que condiciona evidentemente el alcance del análisis de la norma propuesta, que afecta a aspectos sustanciales de las normas reguladoras del procedimiento común, toda vez que, como se verá, aquélla excede de la cobertura legal que la ampara, que no es otra que la Ley territorial 5/94, de 20 de julio, por la que se autorizó al Gobierno de Canarias para la adaptación a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de determinadas disposiciones legales autonómicas; norma legal que ha de constituir el parámetro fundamental respecto del que debe

* PONENTE: Sr. Fernández del Torco Alonso.

medirse el grado de adecuación jurídica del Proyecto de Decreto ejecutivo o de desarrollo de la misma, bien entendido que las observaciones que a tal efecto se formulen lo serán sobre la premisa indiscutible de la presunción de corrección constitucional de la expresada norma legal, sin que por ello en este momento se puedan cuestionar las posibles vulneraciones que la referida disposición efectúe de la legislación exclusiva y básica del Estado aprobada en desarrollo del art. 149.1.18 CE, particularmente por lo que atañe al régimen jurídico de la Administración Pública y al procedimiento administrativo común, ámbitos materiales respecto de los que el Estado -y, consecuentemente, la Comunidad Autónoma- posee competencias sustancialmente distintas, permitiendo por ello un diferente grado de intervención autonómica en la materia que disciplinan los expresados títulos competenciales.

II

1. La competencia del Consejo Consultivo para emitir el Dictamen que se le solicita y el carácter de la solicitud deriva del art. 10.6 de la Ley 4/84 en relación con el art. 22.2 de la Ley orgánica 3/80, de 22 de abril, del Consejo de Estado, al que remite aquel precepto, resultando de ambos que el Consejo Consultivo deberá dictaminar los Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. El Proyecto de Decreto que se somete a la consideración de este Organismo pretende desarrollar las previsiones de la Ley 5/94, citada, con el fin de operar la adaptación de los procedimientos administrativos a las disposiciones de la LRJAP-PAC en los términos previstos en su disposición adicional tercera. Desde tal perspectiva, la norma propuesta es una norma reglamentaria ejecutiva de ley, por lo que, en los términos previstos en las disposiciones legales anteriormente citadas, resulta preceptiva la intervención de este Consejo, al que, por otra parte, llama expresamente la disposición adicional de la Ley 5/94.

2. Por lo que atañe al expediente que acompaña la solicitud de Dictamen cursada, se señala que la misma, además de la norma que se propone, viene debidamente acompañada del certificado de acuerdo de solicitud del Dictamen, conforme exige el art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo; del informe de legalidad, acierto y oportunidad de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, de 15 de julio de 1994 (de conformidad, por otra parte, con lo que exige el art. 44 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la

Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias); así como, finalmente, por el informe, de 15 de julio de 1994, del Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, que requiere el art. 20.f) del Decreto 19/92, de 7 de febrero, regulador del expresado Servicio.

Finalmente, por lo que atañe a estas consideraciones de índole formal, debe ponerse de manifiesto el insuficiente plazo que se ha otorgado a este Consejo para poder emitir su opinión convenientemente fundada en Derecho, circunstancia que ha venido motivada, seguramente, por la tardía conclusión del correspondiente expediente y el plazo preclusivo que dispone la Ley 30/92, en su disposición adicional tercera, y, en correlación, el art. 1 de la Ley 5/94, habilitadora de la norma propuesta, pero que ha impedido que este Consejo pudiera efectuar un análisis más exhaustivo y, consecuentemente, cumplimentar su función institucional de una manera más rigurosa.

III

1. La habilitación previa del Legislador al Gobierno de Canarias resultó ineludible para el Parlamento de Canarias, pues de la exposición de motivos de la Ley 5/94 se deduce que la potestad reglamentaria *per se* era insuficiente para proceder a la adaptación de referencia, toda vez que "la habilitación conferida al Gobierno de la Nación por la disposición adicional tercera de la Ley 30/92 (...) ha de entenderse circunscrita al ámbito estricto estatal", siendo así, sin embargo, que la mencionada disposición sólo dispone que "reglamentariamente (...) se llevará a efecto la adecuación" a la Ley 30/92 de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, "cualquiera que sea su rango", sin discriminar que tales procedimientos sean exclusivamente los de la Administración estatal. Existe, pues, una conexión directa entre la Ley 30/92 y la potestad reglamentaria autonómica en orden a que por esta última se pueda llevar a cabo la adaptación de procedimientos antes referenciada, en lo que abunda, por cierto, el hecho de que el procedimiento administrativo común es competencia exclusiva del Estado, por lo que es ámbito exento de la competencia autonómica.

Ahora bien, marginando esta cuestión -incidental, toda vez que es palmario que la Comunidad Autónoma operó una habilitación expresa por ley en favor de la

potestad reglamentaria- la norma proyectada no se limita simplemente a ejecutar la ley de cobertura -es decir, a adaptar los procedimientos que dispone la Ley 5/94- sino que excede de tal pretensión. En efecto, la Ley 5/94, en su exposición de motivos, expresa que las importantes innovaciones introducidas por la "normativa básica" de la Ley 30/92 exige la pertinente adaptación de los procedimientos administrativos autonómicos, adaptación que afecta a elementos puntuales "que precisan de una mera corrección formal en la que no incide alguna actuación normativa de carácter innovador, sino de mera adaptación a la legislación básica estatal, razón por la cual la adaptación por disposición reglamentaria no supondrá merma alguna de la capacidad normativa del Parlamento". La pretensión expresa de la Ley era suprimir "las referencias a la figura de la denuncia de mora"; fijar "los plazos máximos para la resolución de cada procedimiento"; delimitar el "sentido que haya de darse, positivo o negativo, a los actos presuntos"; y, finalmente, proceder a la "adaptación de la normativa legal autonómica al nuevo régimen de recursos previsto en la Ley 30/92"; particularmente, suprimiendo puntualmente las referencias contenidas en la legislación autonómica a los recursos comunes de reposición y alzada y a sustituir este último por el recurso ordinario. Sin embargo, no opera directamente ninguna modificación o alteración en el régimen de los procedimientos administrativos autonómicos (particularmente por lo que atañe a los aspectos anteriormente referenciados) sino que se limita a habilitar al Gobierno de Canarias para que en un determinado plazo proceda a realizar tal objetivo. El Parlamento, pues, se limita a habilitar al Gobierno para que éste con ciertos presupuestos procedimentales y temporales efectúe el objetivo prefigurado por aquel, pero asumiendo el Gobierno la responsabilidad en cuanto a la ejecución, con lo que, desde luego, la Ley 5/94, por su contenido material, se aproxima sobremanera a un supuesto de legislación delegada de refundición, sólo que en este caso es de "adaptación", se podría decir armonizadora, pues, como se verá, la norma reglamentaria propuesta excede la cobertura de la Ley 5/94.

2. La primera consideración de carácter general que podemos hacer a la pretensión ordenadora que se ha sometido a la consideración de este Consejo es que la misma no parece que haya ubicado exactamente las competencias autonómicas en materia de procedimiento administrativo, en el contexto del Estatuto de Autonomía y sobre el trasfondo de las competencias exclusivas del Estado constitucionalmente previstas y concretadas y desarrolladas en la Ley 30/92. En efecto, el art. 149.1.18 CE contiene competencias estatales de diferente naturaleza, régimen y grado, que

conviene precisar y aislar en orden a la consecuente delimitación exacta de los títulos competenciales autonómicos que resulten del bloque de la constitucionalidad. Como expresó con claridad la STC 23/93, de 21 de enero, "la Constitución, en su art. 149.1.18, emplea diversas técnicas de distribución competencial y de reserva de competencias del Estado. El precepto reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, pero no emplea el mismo criterio (distinción entre bases y desarrollo) al preservar *in toto* al Estado la competencia sobre procedimiento administrativo común. Esta es, pues, una competencia exclusiva del Estado, y no reducida al establecimiento de bases o normas básicas". Sobre tal afirmación, el Tribunal Constitucional en la Sentencia de referencia (dictada en recurso de inconstitucionalidad 706/86, interpuesto por el Gobierno vasco contra determinados preceptos del Real Decreto Ley 1/86, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales) incluyó dentro del procedimiento administrativo común, indubitadamente, la "simplificación de trámites administrativos", "el silencio administrativo positivo y negativo" y "el régimen de comunicaciones entre el particular y la Administración", precisando el Alto Tribunal, por lo que atañe al silencio administrativo, que "tal técnica se integra en el procedimiento administrativo encaminado a la producción de actos (...). Que este extremo del procedimiento administrativo deba resultar común en todo el Estado, en el sentido querido por el art. 149.1.18 de la Constitución, se justifica en la necesidad de que esa garantía mínima que redundará en el beneficio de los administrados juegue por igual para todos los españoles que dirigen sus peticiones (...) a la Administración (STC cit).

Es decir, el art. 149.1.18 contiene sendos títulos competenciales estatales; uno, básico, regulador del régimen jurídico de la Administración (y, como tal, el régimen de la organización, medios y recursos de las Administraciones públicas); otro, de carácter exclusivo, que es el relativo al denominado procedimiento administrativo común, bien entendido que en este caso la Constitución hace la salvedad expresa "de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas", cuestión ésta que merece, asimismo, un comentario más detenido que se hará posteriormente.

3. Sobre la base de lo expuesto, no es del todo exacta la regulación del art. 1.1 del Proyecto de Decreto, conforme al cual la adaptación por él operada lo es "en

ejercicio de las competencias autonómicas y en uso de la autorización concedida por la Ley" 5/94, pues siendo cierto este último extremo, no lo es, sin embargo, el primero, toda vez que la adaptación se opera por exigencia de la Ley 30/92, intitulada, precisamente, de régimen jurídico y procedimiento administrativo común, y que, como de su misma denominación se infiere, contiene regulación básica y exclusiva del Estado, sin que por ello, al menos desde un punto de vista formal, pueda calificarse a dicha norma como íntegramente básica, como la calificó expresamente la Ley 5/94 y, a su amparo, la norma reglamentaria que se propone, desconociendo que la adaptación que se pretende no constituye propiamente desarrollo de base estatal alguna, sino cumplimiento de una exigencia estatal derivada de título competencial estatal exclusivo constitucionalmente previsto. Tal confusión predetermina el erróneo alcance de la norma reglamentaria que se propone, toda vez que mediante la misma no se opera simplemente una "mera adaptación a la legislación básica estatal (...) sin merma alguna de la capacidad normativa del Parlamento" (exposición de motivos de la Ley 5/94), sino que, excediendo tal alcance, no sólo va más allá de la habilitación expresa del Parlamento, sino que afecta incluso a materia reservada a la Ley.

En efecto, el art. 4.1, en relación con el Anexo del Proyecto de Decreto, y los arts. 7 a 14 regulan expresamente la adaptación de los procedimientos administrativos reglamentaria y legalmente previstos a la Ley 30/92 (concretamente, lo que atañe al plazo para la resolución de los procedimientos, efectos del silencio y cambio de denominación de recursos) cumplimentando de esta manera el Ejecutivo el mandato derivado de la Ley 5/94 en conexión con lo previsto en la disposición adicional tercera de LRJAP-PAC, por lo que, al menos desde el punto de vista material, ninguna objeción hay que formular al respecto. Sin embargo, los arts. 2 a 7, 15 a 17 y disposiciones adicionales contienen regulación que, desde el punto de vista material, no son adaptación alguna del procedimiento administrativo, sino regulación sustantiva que excede de la habilitación legal expresa; en algún caso, son expresión de un exceso competencial; y, en ciertos aspectos, vulneración de la reserva legalmente prevista para la regulación del procedimiento administrativo. Y así:

- El art. 2 proyectado contempla el deber de información de la Administración a los ciudadanos acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que la legislación impone a los proyectos, actuaciones o solicitudes por ellos instados, reiterando por otra parte lo dispuesto en el art. 35.g) de la LRJAP-PAC, que parece ser norma de procedimiento

administrativo común, por lo que, además de ser redundante, el precepto expresa una competencia de la que carece la Comunidad Autónoma.

- El art. 3 regula el régimen de comunicación entre los ciudadanos y la Administración pública, reiterando, y modificándolo, el art. 38 LRJAP-PAC, de carácter procedimental común. Al margen de esta inadecuada reiteración, el apartado 1.b), que traduce mal el homólogo estatal, entremezcla indebidamente los registros de las Administraciones estatal y autonómica, pues el sentido de la norma estatal es que los escritos dirigidos a cualquiera de ambas Administraciones se podrán presentar ante los registros de cualquier órgano, pero debe entenderse órgano de cada Administración. El apartado 1.c) se refiere al registro de los Cabildos insulares, en tanto que el apartado 1.d) se refiere al registro de las entidades de la Administración local, carácter del que participan aquéllos. El apartado 1.e), que reitera expresamente el homólogo estatal, se refiere a la regulación reglamentaria de la presentación de escritos en las oficinas de Correos, regulación que, por afectar a procedimiento administrativo común, es competencia del Estado.

El apartado 2 del mismo artículo determina que el inicio del plazo para la resolución de los procedimientos será cuando el escrito de solicitud tenga "entrada en cualquiera de los registros del órgano competente para resolverlo", término que excluye computar como fecha de entrada la de la entrega del documento en cualquier otro registro público para ello habilitado (como el de los Cabildos o el del Gobierno Civil) o, incluso, la del depósito en la oficina de Correos del correspondiente escrito para su remisión a la dependencia administrativa competente, eventualidad anteriormente prevista en el art. 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo y suprimida en la vigente LRJAP-PAC, aunque no se pueda obviar la reiterada jurisprudencia sentada en tal materia, sobre la base de lo dispuesto en el Reglamento de los Servicios de Correos, aprobado por Decreto 1.653/64, de 14 de mayo, modificado, competencia exclusiva del Estado.

Por su parte, el apartado 3 impone la obligación al órgano competente de acusar recibo de las solicitudes, escritos y comunicaciones, señalando la fecha y el número de entrada en sus registros, precepto que altera el art. 70.3 LRJAP-PAC, atinente de forma indubitada al procedimiento administrativo común, pues la norma proyectada regula como imperativo lo que la estatal considera potestativo. Al margen de tal

vulneración, parece excesivo imponer a la máquina burocrática el cometido que se ordena, pues constando en soporte informático la entrada y salida de los documentos, basta que cuando un ciudadano desee tener constancia exprese solicite el pertinente certificado.

- El art. 4.2 regula las excepciones al carácter estimatorio que, con carácter general, se imputa a la falta de resolución expresa, como dispone la LRJAP-PAC. Se efectúa, sin embargo, una regulación no exactamente concorde con la estatal, no ya por el dudoso título competencial aducido, sino por la reiteración exacta de preceptos; los apartados a), b), c), d) y e) del punto 2 del art. 4 reiteran los arts. 43.2.b) y c) y 43.3.a) y b) LRJAP-PAC, incorporando supuestos nuevos en los apartados c) y g), así como en el art. 5.2.

- En el art. 5.1, se precisa que el plazo de resolución de los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables a los ciudadanos será de 6 meses, siendo así que el art. 42.2 LRJAP-PAC dispone, con carácter general, un plazo de tres meses, vulnerándose de esta forma la norma estatal expresión, por otra parte, de competencia estatal exclusiva.

- El art. 6 dispone que el plazo para expedir la certificación de actos presuntos no podrá exceder del plazo establecido para la resolución del procedimiento que se trate, siendo así que el art. 44.2 LRJAP-PAC dispone que la certificación de tal acto deberá ser emitida por el órgano competente para resolver inexcusablemente en el plazo de 20 días desde que le fue solicitada, plazo notoriamente inferior a los plazos previstos por la legislación autonómica para la resolución de los diferentes procedimientos, con lo que se vulnera de esta forma la norma estatal. El apartado 2 del art. 6 supone una concreción del art. 89.3 LRJAP-PAC que, desde el punto de vista material, no suscita problemas, aunque la norma estatal afecta a procedimiento administrativo común.

- El art. 7.2 dispone que cuando se interponga recurso ordinario ante la Comunidad Autónoma contra actos de las Corporaciones locales canarias, "con carácter previo a su resolución, deberá interesarse el informe de la Administración que dictó el acto impugnado", norma correcta desde el punto formal y material al expresar relaciones competenciales reguladas en la Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y que afectan al título competencial previsto en el art. 32.2 y 3 del Estatuto de Autonomía y son

reconducibles al funcionamiento y régimen jurídico de la Administración canaria, a través, precisamente, de sus peculiares Corporaciones locales, lo que manifiesta una especialidad de procedimiento derivada del régimen administrativo canario. En cualquier caso, es lo cierto que la eventualidad que se contempla debiera precisar que la resolución del recurso requerirá la remisión por la Administración actuante del expediente completo, no simplemente un informe que es lo que parece deducirse de la norma proyectada.

- Las disposiciones adicionales, con carácter autónomo; es decir, no al socaire de adaptación alguna de las disposiciones de la LRJAP-PAC, introducen modificaciones en el régimen jurídico de ciertas actuaciones públicas, modificándose sus respectivas normas reguladoras, lo que, manifiestamente, excede asimismo de la cobertura legal existente, sin perjuicio de que desde el punto de vista material exista competencia para adoptar las previsiones de que se trata, lo cual, en cualquier caso, no deja de ser una defectuosa técnica legislativa, posiblemente generadora de situaciones que pudieran lesionar la seguridad jurídica y la certeza del Derecho aplicable. La disposición adicional primera regula la intervención administrativa en los supuestos contemplados en los arts. 47.1.a) y 48.3 de la Ley 2/87, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria; la disposición adicional segunda, la suspensión de actividades y clausura de locales sanitarios y régimen sancionador previsto en el art. 14 del Decreto 26/90, de 17 de mayo, por el que se regula la autorización para la creación, construcción, modificación y supresión o cierre de centros, servicios y establecimientos sanitarios; y, finalmente, la disposición adicional tercera da nueva redacción al art. 19.7 del Decreto 19/92, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico de Canarias, regulando novedosamente el régimen de evacuación de los informes que deba emitir el indicado Servicio.

4. Para concluir, se observa la regulación contenida en el Capítulo III del Proyecto de Decreto, regulador del denominado "recurso potestativo", que el art. 15.1 permite interponer contra las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa, salvo las excepciones contempladas en el apartado 2 del mismo artículo, en el plazo de un mes (art. 16.1) tras cuya resolución quedará expedita la vía contencioso-administrativa (art. 16.2) pudiendo interponerse el recurso por cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en la legislación de procedimiento

administrativo común (art. 17.1). Esta es, desde luego, la innovación, que no adaptación, más importante entre las que se contemplan en el Proyecto de Decreto sometido a consideración de este Consejo, siendo su justificación, según resulta de la exposición de motivos, el otorgar a la Administración una última oportunidad de satisfacer la pretensión de los particulares evitando con ello la necesidad de acudir a la Jurisdicción contenciosa para que resuelva lo que proceda en Derecho respecto de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

La primera consideración que podemos hacer en relación con el mencionado recurso es que la disposición derogatoria.2.c) de la LRJAP-PAC derogó expresamente los arts. 52 a 55 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa, que disponían la preceptiva interposición previa al indicado recurso jurisdiccional del pertinente recurso de reposición, que tenía carácter general, con las excepciones contempladas en el art. 53 de tal Ley. Desde luego, el nuevo recurso potestativo se interpone con carácter voluntario, a diferencia del recurso homólogo derogado por la LRJAP-PAC, lo que, ciertamente, constituye una diferencia sustancial entre ambos, por lo que atañe a la inmediatez de acceso a la jurisdicción competente, que fue, precisamente, lo que motivó que la Ley 30/92 derogara la regulación del preceptivo recurso de reposición existente en la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, es decir, en la medida en que el recurso potestativo, por ser voluntario, no supone un agravamiento de las condiciones de acceso a la jurisdicción de los ciudadanos afectados por las resoluciones administrativas que se pretenden recurrir, ningún inconveniente habría en su admisión, analizada la cuestión desde el punto de vista del estricto respeto de los derechos de los ciudadanos contemplados en la LRJAP-PAC.

Ahora bien, la incorporación al régimen de recursos del mencionado recurso potestativo, incorporado por Ley autonómica, tiene efectos no ciertamente inocuos en el ámbito jurisdiccional contencioso (responsabilidad y competencia exclusiva del Estado) cuando, con ocasión de la conclusión de un expediente en el que existan varios interesados, uno de ellos sea el que interpone recurso potestativo, en tanto que los otros acuden directamente a la jurisdicción contenciosa a fin de satisfacer sus pretensiones, pudiéndose con la resolución del recurso alterarse la posición jurídica del resto de los interesados, que, a su vez, podría volver a cambiar una vez se resuelva el pertinente recurso jurisdiccional. En fin, son cuestiones de relaciones ordinamentales de carácter procedimental y jurisdiccional que exceden con mucho

no ya de la habilitación legal de la norma proyectada, sino incluso de la competencia autonómica.

No se desconoce que existen en la legislación estatal supuestos de recursos potestativos, alguno de los cuales han sido objeto de consideración por el Tribunal Constitucional (STC 34/89, de 14 de febrero); concretamente, el art. 7.1 de la Ley 62/78, de Protección Jurisdiccional de los Derechos fundamentales de la persona, Sentencia que abordó los problemas de relación ordinamental entre la conclusión por recurso del procedimiento administrativo y el comienzo de la vía jurisdiccional, concluyendo el Tribunal Constitucional -en contra, precisamente, de lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo recurrida en amparo- que el inicio del cómputo del plazo para interponer la demanda contenciosa debe ser una vez finalice, expresa o tácitamente, la resolución del recurso de reposición potestativo. Claro que, la norma de referencia se halla en una Ley estatal que posee, ciertamente, de forma exclusiva, la competencia para ordenar el procedimiento administrativo común y lo que proceda en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En efecto, independientemente de las observaciones efectuadas con anterioridad al mencionado recurso potestativo, el mismo se inordina indubitadamente entre lo que podríamos denominar aspectos sustanciales del procedimiento administrativo común, en los términos prefigurados con anterioridad, lo que llevaría a la conclusión de que la Comunidad Autónoma no posee competencias para regular tal cuestión, al exceder de lo que la Constitución denomina "especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónoma (art. 149.1.18) y el Estatuto de Autonomía concreta como "especialidades del régimen administrativo (...) canario", competencia que se posee en cualquier caso "en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca". El soporte competencial de la regulación propuesta parece ser, pues, una pretendida especialidad del régimen administrativo canario, concepto que debe ser convenientemente aislado del denominado procedimiento administrativo común, no siendo desde luego la diferencia de carácter subjetivo (es decir, cualquier norma procedimental de esta Comunidad Autónoma debe ser especial de Canarias), sino objetivo; es decir, debe atenderse a la función y a la ubicación de la norma de que se trata. La incorporación al Ordenamiento jurídico autonómico, con carácter general para toda clase de procedimientos, de una norma reguladora de un aspecto sustancial del procedimiento

administrativo común (cual es una modulación novedosa del régimen de recursos) constituye una afección del procedimiento administrativo común que, por ello, sólo podría ser articulada por el Estado y no por la Comunidad Autónoma, máxime cuando el mencionado recurso no se interpone en relación con procedimientos conexos con especialidades organizativas (Cabildos) o administrativas de Canarias (aguas), sino que, como se ha dicho, la incorporación de tal recurso lo es con carácter general.

La competencia procedimental de la Comunidad Autónoma lo es para adoptar normas procedimentales conexas con especialidades administrativas, competencia que no supone la posibilidad de articular un procedimiento administrativo especial paralelo e independiente del procedimiento administrativo común sino, al contrario, la posibilidad de, respetando la legislación del Estado en todos sus extremos, incorporar "especialidades" que, en ningún caso, pueden enervar, afectar o condicionar el correcto cumplimiento y respeto de la normativa estatal de aplicación. Es decir, cualquier "procedimiento especial" debe tener como sustrato nuclear el procedimiento administrativo común. No se trata, como se ha dicho, de un "procedimiento distinto", sino del mismo procedimiento común, pero especializado, razón por la que en estos procedimientos, por ejemplo, no se puede incorporar como especialidad propia la supresión o modificación de los derechos de los interesados, las garantías de los recursos, el trámite de alegaciones o el de vista y audiencia.

Al margen de las consideraciones efectuadas, debe hacerse una última precisión en relación con el instrumento normativo utilizado para incorporar al sistema de recursos el mencionado recurso potestativo, toda vez que la Constitución, en su art. 105.c), dispone una reserva de ley para proceder a regular el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos; reserva que constituye una garantía esencial del Estado de Derecho, cuyo significado último es asegurar que la regulación de ciertos ámbitos de libertad de los ciudadanos dependa de la voluntad de sus representantes, sin excluir, ciertamente, remisiones a normas reglamentarias, pero sí una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, siendo así que, como se ha expresado reiteradamente, la Ley de cobertura habilitó a la potestad reglamentaria sólo para adaptar el sistema de recursos a la Ley 30/92, pero no a completarlo, debiéndose concluir que el recurso proyectado no es una de las soluciones alternativas que contempla el art. 107.2 LRJAP-PAC para sustituir el recurso ordinario, posibilidad que, por otra parte, la mencionada Ley reserva en exclusiva a instrumento de rango legal.

IV

Por lo que respecta, propiamente, a la adaptación de los procedimientos regulados por disposiciones de rango legal (arts. 8 a 14 de la norma propuesta) se suscita la duda previa de si la adaptación debe limitarse a corregir aquellas previsiones de procedimiento administrativo que excedan el insoslayable límite de la ley estatal (de forma que si ese límite no se afecta no hay ya técnicamente adaptación sino modificación) o si, por el contrario, la adaptación sobre la base de la habilitación legal permite introducir en las normas adaptadas ciertas correcciones o armonizaciones no expresamente previstas en la ley de cobertura. Desde luego, en puridad, la adaptación debiera efectuarse allí donde se requiere la misma, de forma que cuando no sea preciso la habilitación legal deja de tener efecto, por lo que en tal caso estaríamos ante un reglamento independiente que altera previsiones de índole legal, lo que podría viciar de nulidad radical, por insuficiencia de rango, la norma reglamentaria que finalmente el Gobierno decida aprobar. Sobre tal consideración general, y puntualizando los supuestos concretos contemplados por el Proyecto de Decreto, entre las normas de adaptación se pueden distinguir los siguientes supuestos:

- Aquellos en los que se confirma la duración del período de resolución y el carácter del silencio; arts. 11.1.d) y 2.f) de la Ley 5/87, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Aquellos en los que se altera manifiestamente los plazos de resolución, o interposición de recursos, sin exceder, en cualquier caso, el límite previsto por el art. 42.2. LRJAP-PAC; arts. 30.2 y 3 de la Ley 11/90, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico (que disponían 15 días, un mes y dos meses para la emisión de las declaraciones de impacto ecológico allí reguladas, siendo ahora los plazos un mes, dos meses y tres meses, con lo que, en puridad, no habría necesidad de adaptar, con lo que, técnicamente, se ha procedido a modificar la norma procedimental autonómica) y 56.5 de la Ley 13/90, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros.

- Preceptos en los que se procede a alterar el régimen de recursos ya derogado por la LRJAP-PAC; arts. 9.4 de la Ley 12/90, de 26 de julio, de Aguas; 90 de la Ley 13/90, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro; 29.1.f) y 54.b) de la Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

- Hay, asimismo, preceptos en los que al amparo de la adaptación operada se introducen alteraciones sustanciales de las normas afectadas que exceden de la pretensión adaptadora -que, se recuerda, no es armonizadora-, y, por ello, de la habilitación legal. Tal es el caso del art. 22.1 de la Ley 10/90, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales -que incorpora un recurso ordinario potestativo, que parece estar haciendo referencia al denominado recurso potestativo regulado en el Capítulo III del Proyecto de Decreto, aunque utilizando indebidamente una terminología (ordinario) que la LRJAP-PAC utiliza para designar al recurso administrativo que, con carácter general, cabe contra las resoluciones administrativas (art. 114 LRJAP-PAC). También se innova el art. 90.1 de la Ley 13/90, de Cajas de Ahorro, al suprimirse el régimen de suspensión de los actos administrativos adoptados, sin perjuicio de que tal régimen se halla explicitado convenientemente en la LRJAP-PAC. Finalmente, en la disposición adicional segunda de la Ley 1/91, de 28 de enero, de Estadística, se sustituye el Derecho supletorio al que llama la indicada Ley, toda vez que si antes se acudía expresamente a la legislación de entidades estatales autónomas ahora, sin embargo, lo es a la legislación del procedimiento administrativo.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ha actuado, con carácter general, conforme al parámetro legal de aplicación al formular el Proyecto de Decreto ejecutivo por el que pretende adaptar los procedimientos administrativos autonómicos a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.

2. No obstante, el Proyecto normativo excede de la habilitación legal, toda vez que no se limita a adaptar procedimientos administrativos, sino que, a su amparo, introduce modificaciones sustantivas en las normas afectadas. Asimismo, reitera, irregularmente, preceptos de la Ley 30/92, cuya regulación es exclusiva del Estado, por afectar a su competencia sobre procedimiento administrativo común.

3. Especial referencia debe hacerse al nominado recurso potestativo, que se inserta en el procedimiento administrativo común y no en las especialidades del régimen administrativo canario, para lo que, en cualquier caso, se requiere norma con rango de Ley.