



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 2 / 2 0 0 2

(Pleno)

La Laguna, a 7 de octubre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley de Regulación de determinados aspectos del régimen jurídico de los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (EXP. 82/2002 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

La solicitud de Dictamen, cursada por el procedimiento ordinario del art. 21.1 LCC viene acompañada del preceptivo certificado (art. 48 del Reglamento de Organización del Consejo Consultivo), del acuerdo de solicitud de dictamen, así como, entre otros, de los preceptivos informes de legalidad -de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia-; acierto y oportunidad -pues por tal hay que entender la Memoria justificativa suscrita por el Consejero de la Presidencia- de conformidad con el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración; y de la Dirección General del Servicio Jurídico, según dispone el art. 20.f) del Reglamento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

Con carácter general, así, pues, ninguna objeción cabe formular al procedimiento de elaboración de la norma propuesta, rectificada, correctamente, tras el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.

De cualquier modo, una observación singular se impone a este respecto, porque se hace menester advertir una vez más sobre la impropiedad que resulta de

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

* **Voto Particular:** Sr. Millán Hernández.

denominar "Anteproyecto de Ley" al texto normativo que el Gobierno de Canarias remite a este Consejo Consultivo a efectos de evacuar su Dictamen preceptivo.

El art. 44 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, dispone que el Consejo Consultivo de Canarias dictaminará sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los "Proyectos (y Proposiciones) de Ley". Y la normativa vigente reguladora de este organismo (Ley 5/2002, de 3 de junio) recalca ahora con toda claridad en su art. 11.A.b) que el Consejo Consultivo de Canarias dictaminará preceptivamente, entre otros asuntos, sobre los "Proyectos de Ley (exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno de Canarias)". De conformidad con el ordenamiento jurídico, pues, esta última denominación, por consiguiente, es la que debe emplearse tal y como venía por otro lado interpretando el propio Consejo Consultivo de Canarias incluso con anterioridad a la última reforma legal de su normativa reguladora (Dictamen 84/2001); y ello, al margen de cualquier otra consideración.

II

El Proyecto de Ley objeto del presente Dictamen atiende a una clara razón de ser. La Ley 4/1999, de 13 de enero, ha introducido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común una serie de modificaciones importantes. Entre ellas, dos son las que ahora interesa destacar:

En efecto, por un lado, el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa del procedimiento no puede exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea (art. 42.2). Por otro lado, esa misma exigencia de norma con rango legal se impone cuando, excepcionando la regla general del silencio positivo en los términos del art. 43.2 de la Ley 30/1992, se atribuyan efectos desestimatorios al vencimiento del plazo sin que la Administración haya notificado a los interesados la resolución expresa.

De lo expuesto resulta así que sólo mediante Ley es posible: a) alterar el efecto de la regla general del silencio positivo y b) ampliar el plazo por encima del de seis meses en el que debe notificarse la resolución expresa del correspondiente

procedimiento, asimismo dispuesto en principio como plazo máximo. A satisfacer ambos órdenes de exigencias atiende el Proyecto de Ley sometido a nuestra consideración; y a ello se limita básicamente por lo demás su contenido sustantivo.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para afrontar tal regulación resulta de su propio Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 10/1982, modificada por Ley Orgánica 4/1996). Así, el art. 30.30 le atribuye competencia exclusiva para regular "el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia". Sin embargo, más que este fundamento, la cobertura estatutaria reside en los distintos preceptos del Título II del Estatuto de Autonomía que atribuyen a nuestra Comunidad Autónoma competencia legislativa en las materias en él previstas, pues de lo que se trata en definitiva es de incorporar reglas procedimentales especiales "ratione materiae", y en tal sentido, el art. 30.30 actúa como una competencia instrumental respecto a cada uno de los sectores materiales específicos en que se insertan las previsiones procedimentales. Huelga recalcar, por consiguiente, que la competencia autonómica es de naturaleza adjetiva y se extiende hasta donde alcanza la competencia material que ostenta, a partir del propio texto estatutario.

III

Precedido por una extensa Exposición de Motivos, el articulado del Proyecto de Ley sometido a nuestra consideración está compuesto únicamente por tres preceptos. Mientras el primero delimita su objeto específico en los términos antes indicados (art. 1), los dos que siguen se cuidan de resaltar, respectivamente, los procedimientos en que el silencio administrativo produce efectos desestimatorios (art. 2) y los plazos para la resolución y notificación de determinados procedimientos (art. 3). Ambos preceptos remiten a un Anexo que es el que realmente contiene la relación de los procedimientos afectados y de los plazos correspondientes, en una lista única ordenada conforme a criterios materiales. Completan las previsiones del Proyecto de Ley una Disposición Transitoria, otra Derogatoria y dos Disposiciones Finales. Destaca por su singularidad la Disposición Final Primera que autoriza al Gobierno de Canarias para alterar por vía reglamentaria las disposiciones legales antes indicadas: bajo el amparo de la técnica deslegalizadora se pretende en suma una doble finalidad, rescatar para determinados procedimientos administrativos la

regla general del silencio positivo, o bien respecto de otros acotar los plazos máximos establecidos legalmente para su resolución y notificación.

Se hacen necesarias las siguientes observaciones:

- Así, con carácter general, convendría unificar la terminología utilizada para designar las consecuencias jurídicas atribuidas al silencio administrativo: en el texto articulado se alude a sus "efectos" estimatorios o desestimatorios (Exposición de Motivos, arts. 1 y 2, Disposición Final Primera); en cambio, en la correspondiente columna del Anexo se hace referencia al "sentido" estimatorio o desestimatorio del silencio. Debería sustituirse esta última expresión más imprecisa: el objetivo de la regulación, en efecto, no es otro que el de precisar las consecuencias asignadas al silencio administrativo en aquellos procedimientos cuya duración puede exceder de seis meses, o bien asignar inicialmente efectos desestimatorios a la producción del silencio administrativo en atención a los motivos explicitados por la propia Exposición de Motivos.

- Art. 1.-

El art. 1 declara que es objeto de esta Ley la regulación de los plazos de resolución y notificación "cuando sean superiores a seis meses". Siendo esto cierto, resulta que después en el Anexo que acompaña al texto articulado, se contienen procedimientos de duración mayor a la antes indicada, pero también de duración menor. Incluso, algunos se fijan en días y hasta en horas. Por consiguiente, la Ley no tiene en este extremo un contenido limitado al objeto así establecido en su art. 1. Acaso tal circunstancia podría inducir a confusión que podría desaparecer en su caso si se establecieran dos Anexos en lugar de uno solo, para separar de este modo la relación de procedimientos administrativos, a efectos de aplicarles lo dispuesto en los sucesivos art. 2 (Procedimientos en que el silencio administrativo produce efectos desestimatorios) y art. 3 (Plazos para la resolución y notificación de determinados procedimientos). Tal manera de proceder, por otra parte, ha sido la que ha seguido la normativa elaborada a este propósito por algunas Comunidades Autónomas.

- Art. 2.-

De la remisión general al Anexo se excluyen los procedimientos identificados en el art. 2.2 del Proyecto, es decir, los "procedimientos que tengan por objeto la concesión de ayudas, subvenciones y transferencias". La razón de esta

peculiaridad responde, seguramente, a que el régimen de tales ayudas, subvenciones y transferencias afecta a un notable número de normas concernientes a todos o casi todos los Departamentos gubernativos, lo que haría seguramente prolijo identificar en el Anexo todos los procedimientos de tal naturaleza. En cualquier caso, en aras de la seguridad, resultaría idónea su incorporación asimismo al Anexo, para facilitar su identificación mediante tal localización. Por eso, en el correspondiente índice -si no se quiere ser más prolijo- podría hacerse referencia, en su lugar correspondiente, a las voces AYUDAS, SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS, con señalamiento del sentido del silencio que en cada caso corresponde.

- Art. 3.-

En su apartado segundo se dispone que para los procedimientos sancionadores y disciplinarios el plazo máximo de resolución es de nueve meses, si el procedimiento es el general, y de tres meses si es el simplificado. No procede tal homologación, puesto que si bien el procedimiento simplificado existe en el procedimiento sancionador (arts. 23 y 24 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, de desarrollo de los arts. 134 y 138 de la Ley 30/1992), no existe en el procedimiento disciplinario -al menos por ese "nomen"-, salvo que se quiera hacer referencia al procedimiento para las faltas leves (art. 18.2 del RD 33/1986, de 10 de enero) en el que será preceptiva la instrucción del expediente, salvo el trámite de audiencia. Si fuera así, debería concretarse exactamente que es éste el procedimiento disciplinario "simplificado".

Por otro lado, los procedimientos sancionadores seguramente constituyen la manifestación más paradigmática del género de los procedimientos administrativos "de oficio" que cristalizan en la adopción de actos de gravamen característicos, como sin duda son las sanciones administrativas. No parece coherente incluir una previsión específica de este tenor, dentro de un precepto genéricamente destinado para los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada y conducentes a la emanación de actos favorables o declarativos de derechos. Este precepto da cobertura a la regulación de los plazos de "determinados procedimientos", tal y como dispone su rúbrica, fórmula que indudablemente incluye los dos tipos de procedimientos antes indicados y da consiguientemente cobertura a las previsiones incorporadas a sus distintos apartados. Pero una alternativa, a la vista de que el Anexo está constituido

esencialmente por procedimientos que responden a una determinada tipología y configuración, podría ser su separación y su tratamiento en un precepto diferenciado, dedicado a los procedimientos de oficio, como en definitiva también hace la propia Ley 30/1992 (tras su reforma: Ley 4/1999): arts. 43 y 44.

En cuanto al art. 3.3 se reiteran las observaciones antes efectuadas en relación con el art. 2.2.

- Disposición Final Primera.-

Esta Disposición autoriza, como ya se ha indicado, al Gobierno de Canarias para proceder mediante la vía reglamentaria a alterar los efectos (desestimatorios) asignados inicialmente al silencio por la propia normativa legal y para reducir asimismo los plazos de resolución y notificación. En la Exposición de Motivos también se alude a esta posibilidad, a partir de la emisión de un informe de la Consejería competente en la materia. Sin embargo, el mencionado trámite no se ha previsto en el texto de la Disposición Final Primera. La Exposición de Motivos carece de valor normativo propio: razones de congruencia de la norma exigen la armonización interna del texto. Es claro, así las cosas, que el indicado trámite debería contemplarse expresamente por la Disposición Final Primera.

En cambio, de su texto debería suprimirse la referencia a "las causas previstas en esta Ley". En este caso, no ya porque tales causas no se hayan incorporado tampoco al propio texto normativo y sólo figuren así en la Exposición de Motivos, sino porque en esta sede su enumeración persigue una finalidad específica, justificar las opciones legales escogidas, así, pues, los efectos desestimatorios asignados al silencio en determinados procedimientos así como la ampliación en otros de sus plazos máximos de resolución y notificación. En una palabra, justamente, lo contrario que lo pretendido a través de la cláusula deslegalizadora que ahora nos ocupa: será la normativa reglamentaria adoptada la que deberá explicar el fundamento de sus propias previsiones. Y a estos efectos basta, como así se hace, que el texto legal contenga una apelación explícita a la necesidad de ofrecer una adecuada motivación.

La previsión genérica de que el Gobierno de Canarias pueda regular mediante Decreto un plazo de resolución y notificación inferior al previsto en la Ley para los procedimientos previstos en el Anexo vulnera lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, por lo que se refiere a aquellos procedimientos en los

que se ha previsto un plazo superior de seis meses, salvo que se entienda que la habilitación abarca únicamente una reducción de los mismos a seis meses o a un período menor y no por tanto a una reducción que continuara dejando un plazo superior a seis meses. Esta última salvedad, por tanto, debería quedar explicitada: la habilitación reglamentaria podrá emplearse cuando el nuevo plazo máximo pretendido es menor de seis meses. En otro caso, la exigencia de rango legal resulta insoslayable por resultar impuesta de una normativa estatal de carácter básico (art. 42.2).

Precisamente, por virtud de esa misma normativa (art. 42.3), se establece igualmente un plazo subsidiario máximo para la resolución del procedimiento y consiguiente notificación de la decisión adoptada en el curso del mismo: en defecto de uno expreso, así es, el plazo máximo de tres meses: en este punto, por tanto, el Gobierno y la Administración disponen de un margen, porque si no no sería razonable la fijación también de un ulterior plazo de seis meses, únicamente susceptible de excepcionarse mediante Ley: si distinto hubiese sido el propósito -es decir, no otorgar tal margen a la Administración-, la normativa básica se habría limitado a establecer un único plazo máximo de tres meses susceptible sólo de ampliarse por Ley. Cuando el legislador estatal (Ley 30/1992) ha querido expresamente remitirse a una norma de rango superior, así lo ha dejado debidamente señalado (art. 62.1. g), 99 y 100, por ejemplo).

Sobre la facultad que se confiere, ya por último, al Gobierno mediante Decreto el efecto del silencio administrativo en los procedimientos reseñados en el Anexo, se observa que existe indisponibilidad de la alteración del régimen general: desde luego, no puede reglamentariamente convertirse en desestimatorio el efecto (estimatorio) del silencio previsto en los procedimientos (EDU-023 y EN-001), pero es que tampoco obedece a una técnica jurídica depurada y correcta tratar por dicha vía de introducir excepciones estimatorias a las propias excepciones desestimatorias legalmente previstas.

- Anexo.-

El Anexo que acompaña al Proyecto de Ley parece haber efectuado un esfuerzo de contención evidente en la relación de procedimientos administrativos exceptuados de las previsiones generales sobre plazos máximos y efectos del silencio administrativo. Sin duda, un planteamiento de tal índole es el que deriva del mandato impuesto por el legislador estatal (Ley 30/1992,

especialmente tras su última reforma: Ley 4/1999): el establecimiento del silencio positivo como principio general y la previsión de que la duración de los procedimientos administrativos, su resolución y notificación, no excedan de seis meses como plazo general constituyen opciones de carácter básico de las que el legislador autonómico en ningún caso puede sustraerse.

En efecto, el Anexo atiende al cumplimiento de las garantías resultantes de la normativa estatal de carácter básico. Hay que entender que tales garantías son fundamentalmente de carácter formal, esto es, se concretan en la exigencia de una norma de rango superior para excepcionar la normativa básica en dos aspectos concretos: el régimen del silencio administrativo y el plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos. Mediante la incorporación del Anexo a una norma de rango superior, se atienden ambos requerimientos. En cualquier caso, este Consejo Consultivo entiende que también es menester dar satisfacción a una garantía de otra índole, en este caso, material, puesto que el legislador autonómico habría incurrido en exceso si la relación de procedimientos contenida en el Anexo hubiese sido desmesurada, de tal manera que se hubiese convertido en regla lo que el legislador básico quiere que sea sólo excepción. Pero, como antes quedó destacado, no ha sido tal el caso

En estas condiciones, y de acuerdo con lo expuesto, procede ratificarse en la adecuación del Anexo al marco normativo de referencia, con una cautela última en cualquier caso: desde luego, siempre que en el Anexo no se incluya algún procedimiento cuya regulación corresponda al Estado por virtud de los títulos competenciales que pudiera tener atribuidos, extremo que no puede quedar descuidado.

Y, sin perjuicio de algún ajuste técnico que todavía habría que efectuar, como es la omisión en su ubicación correspondiente del plazo de duración del procedimiento incorporado al Anexo, como en el PER 010, en materia PERSONAL, o en cualquier otro que pudiera ello tener lugar.

No se dispone expresamente, ya por último, la derogación del antiguo Decreto 164/1994, de 29 de julio, por el que se adaptan los procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No es frecuente, ciertamente, que las Leyes expresen muchas veces las normas (reglamentarias) que derogan, pero estamos justamente ante uno de los supuestos en que los requerimientos derivados de la seguridad jurídica así pudieran demandarlo.

A la vista de lo expuesto, podría pretenderse que la derogación de la norma reglamentaria antes indicada resultara sólo parcial y limitada: si éste fuera en verdad el planteamiento pretendido, entonces en aras del mismo principio antes invocado de la seguridad jurídica en su dimensión objetiva ("certeza del Derecho"), sería menester emplazar al Gobierno y a la Administración autonómica para que llevaran a cabo, incluso dentro de un plazo máximo, la actualización de sus propias disposiciones reglamentarias, lo que permitiría incluso unificar denominaciones, y siempre teniendo presente -más incluso a escala reglamentaria- que lo que resultan indisponibles son los criterios, las reglas y los principios, establecidos con carácter básico por la legislación estatal. Lo que, al contrario, sí es perfectamente viable es avanzar en su desarrollo y profundización: desde esta perspectiva, indudablemente, las posibilidades de actuación resultan mucho más abiertas y redundaría ello a la postre en el fortalecimiento de las propias garantías de los ciudadanos.

C O N C L U S I Ó N

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene reconocida, por virtud de su Estatuto de Autonomía, competencia para regular mediante Ley los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los aspectos concretos atinentes a su régimen jurídico contemplados por el Proyecto de Ley sometido a la consideración del Consejo Consultivo de Canarias. Esto no obstante, se realizan en el Fundamento III determinadas observaciones con los fundamentos y efectos que en él se explican.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 132/2002 DEL PLENO (EXP. 82/2002 PL).

La razón de disentir del parecer mayoritario, expresado en el Dictamen de referencia, afecta no tanto a la Conclusión como al deficiente análisis jurídico del Fundamento III, en concreto a las observaciones generales que se formulan, respecto a la unificación de términos "efecto" y "sentido" del silencio administrativo, por las sucintas objeciones que se formulan al texto articulado, así como por el deficiente tratamiento técnico de la Disposición Final Primera y del Anexo del Anteproyecto y por considerar innecesaria la previsión expresa de la derogación del Decreto

164/1994, de 29 de julio, que se señala en el Dictamen mayoritario, dado el tenor de la Disposición Derogatoria de la APL que "deroga cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en esa Ley".

La respuesta complementaria a cada una de las omisiones y cuestiones expresadas se exponen a continuación:

a) Consideraciones sobre el objeto del Dictamen: "Proyectos" y no "Anteproyectos".

El art. 44 del Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, dispone que el Consejo dictaminará sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los Proyectos (y Propositiones) de Ley -expresión esta que, en la interpretación del propio órgano consultivo (DCC 84/2001), ha de referirse a todos los Proyectos y sólo a ellos- y restantes materias que determine su Ley reguladora.

El art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, LCC, establece, por su parte, que el Consejo dictaminará preceptivamente, entre otros asuntos, sobre los Proyectos de Ley (exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma), antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno. Es claro que ha de referirse a Proyectos y no a Anteproyectos de Ley, textos prenormativos en curso de elaboración, susceptibles de sufrir alteraciones, como -desde la modificación del EAC operada por Ley Orgánica 4/1996, y durante la vigencia de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias- ha venido sosteniendo el alto órgano consultivo.

b) Consideraciones de forma sobre la tramitación.

Respecto a la tramitación del Anteproyecto, se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de solicitud de Dictamen, así como, entre otros, de los informes de legalidad "de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia -acierto y oportunidad; la Memoria justificativa suscrita por el Consejero de la Presidencia-, de conformidad con el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración; y de la Dirección General del Servicio Jurídico, según dispone el art. 20.f) del Reglamento del mencionado Servicio,

aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero y del informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 12 de junio de 2002.

Con carácter general, pueden considerarse suficientemente atendidas las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con garantías, un texto normativo como el examinado, modificado tras el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.

c) Consideraciones de fondo: justificación del Anteproyecto.

1. La razón de ser del APL radica, conforme declara su Exposición de Motivos (pfo. 1º) y su art. 1, en la necesidad legal de adaptar los procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma a la LRJAP-PAC en materia de sentido del silencio y de plazos para resolver y notificar, conforme con la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El art. 42.2 LRJAP-PAC establece que "el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento (...), que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga establecido en la normativa comunitaria europea". Si las normas no fijaren plazo máximo, "éste será de tres meses" (apartado 3 id.).

Por su parte, la Disposición Adicional Primera.4 de la Ley 4/1999 dispone que "los órganos competentes de las Comunidades Autónomas dentro de sus respectivos ámbitos adaptarán aquellos procedimientos en los que proceda modificar el sentido del silencio administrativo a lo establecido en la presente Ley".

Tanto por la Ley 30/1992, como por la Ley 4/1999 la forma de hacer que la Administración resuelva es tener por estimada la pretensión. El art. 43 LRJAP-PAC, señala que el silencio será positivo "en todos los casos salvo que una norma con rango de ley (...) establezca lo contrario" (apartado 1). Regla que cuenta con excepciones en las que la ausencia de resolución tendrá eficacia desestimatoria. Así, los procedimientos en los que se ejercita el derecho de petición del art. 29 CE; cuyo contenido constitucional sólo supone el reconocimiento a favor de los ciudadanos de hacer peticiones, pero no de que lo solicitado tenga que ser necesariamente concedido (STC 747/1985, 30 de octubre); en los procedimientos cuya estimación pudiera tener como consecuencia que se transfieran al

solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público; o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones que constituyan el objeto del recurso contencioso-administrativo (arts. 25 a 30).

La Ley estatal, competente en exclusiva en esta materia (SSTC 83/1986, de 26 de junio y 23/1993, de 21 de enero) permite, no obstante, la intervención autonómica en la ordenación de tales específicos aspectos del procedimiento administrativo común, intervención que no cuestiona la regla sustantiva o material y que es constitucionalmente posible en los matizados términos que respecto a la delimitación del tal título competencial efectuó la STC 50/1999, de 6 de abril.

Por lo que respecta a la primera cuestión (sentido del silencio), parte el APL de entender la "adaptación" de la Disp. Adic. 1ª.4 de la LRJAP-PAC, no propiamente como una adaptación al sentido del silencio administrativo regulado en el art. 43.2 de la misma ley -según resultaría de una interpretación literal del precepto adicional-, sino como una adaptación a la exigencia de ley formal establecida en el art. 43.2, en la redacción que le ha dado la Ley 4/1999, para la atribución de sentido desestimatorio al silencio.

Siendo ésa una interpretación plausible, se considera, no obstante, que deberá completarse: el llamamiento de la Disp. Adic. 1ª.4 a "los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivos ámbitos" ha de entenderse como la posibilidad de ejercer las potestades autonómicas reglamentaria y legislativa: legislativa, en cuanto sea necesario, por ser de signo desestimatorio el sentido que pretenda atribuirse al silencio en el procedimiento objeto de regulación; reglamentaria en cuanto, conforme con lo expuesto, sea innecesario el instrumento de ley formal. La "adaptación" de que se trata es, en consecuencia, ambivalente: por un lado, adaptación, en sentido estricto, que podrá llevarse a efecto mediante reglamento, al sentido del silencio establecido en la LRJAPyPAC; por otro, adaptación a la exigencia de ley formal, en cuanto la norma reguladora del procedimiento se aparte de lo dispuesto en la LRJAP-PAC en cuanto al sentido del silencio.

La tarea de adaptación, en la primera de las acepciones apuntadas (adaptación reglamentaria al sentido del silencio establecido en la LRJAP-PAC) queda pendiente de realizar.

Pese a ello, sería inviable sostener que conserva su validez el sentido desestimatorio del silencio establecido en las disposiciones reglamentarias

autonómicas dictadas en el proceso de adecuación abierto por la Disp. Adic. 3ª de la Ley 30/1992, en su redacción originaria, pues una interpretación semejante entraría en colisión con la Disp. Trans. 1ª.3 de la Ley 4/1999 y vaciaría de sentido la reserva formal de ley introducida por dicho cuerpo normativo.

2. Respecto a la segunda de las cuestiones enunciadas (plazos), el APL respeta la reserva formal de ley introducida así mismo por el art. 42.2 de la LRJAP-PAC en la versión resultante de la Ley 4/1999, pero, lejos de limitarse a señalar los plazos de resolución y notificación correspondientes a los diversos procedimientos, ha previsto la existencia de unos plazos máximos (art. 3), habilitando, al propio tiempo, al Ejecutivo, para el señalamiento de otros inferiores, con las consecuencias que más adelante se expresan en el análisis del texto articulado.

d) Competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia del APL.

La competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del APL, se basa en el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 10/1982, modificada por la Ley Orgánica 4/1996), cuyo art. 30.30 atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Canarias para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia; así como en los títulos competenciales referidos a las materias sustantivas cuyo procedimiento se ve afectado que son entre otras, las siguientes: Asociaciones, fundaciones y Colegios Profesionales (art. 30.7 EAC), Régimen de sus organismos autónomos (art. 30.2 EAC); Casinos, juegos y apuestas (art. 30.28 EAC); Instalación de producción, distribución y transporte de energía (art. 30.26 EAC); Cultura, patrimonio histórico, artístico, monumental (art. 30.9 EAC); Deporte, Ocio y esparcimiento (art. 30.20 EAC); Asistencia Social y Servicios Sociales (art. 30.13 EAC); Instituciones públicas en protección y tutela de menores (art. 30.14 EAC); Ordenación del Territorio y del Litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 EAC).

Y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.11 y 13 de la Constitución, tiene la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Agricultura (art. 31.1 EAC); Instituciones de crédito cooperativo

público y territorial y Cajas de Ahorro (art. 31.6 EAC); Comercio (art. 31.3 EAC); e Industria (art. 31.2 EAC).

e) Estructura del Anteproyecto.

El Anteproyecto se acompaña de una Exposición de Motivos que precede al sucinto articulado del texto normativo (3 arts.). El art. 1 se dedica al "objeto" de la Ley. El art. 2 lleva por rúbrica "Procedimientos en que el silencio administrativo produce efectos desestimatorios. El art. 3 se dedica a los "plazos para la resolución y notificación de determinados procedimientos. Los arts. 1 y 2 del APL, se remiten a su vez al Anexo que contiene la relación determinada de los procedimientos afectados.

El texto normativo concluye con una Disposición Transitoria, otra Derogatoria y dos Disposiciones Finales, teniendo especial relevancia la Disposición Final Primera, en cuanto autoriza al Gobierno para reducir los plazos establecidos para los procedimientos previstos en el Anexo y lo faculta para regular mediante Decreto el efecto estimatorio del silencio administrativo y un plazo de resolución y notificación inferior al previsto por la Ley, en los procedimientos contenidos en dicho Anexo, dando cuenta al Parlamento de Canarias.

III

a) Aspectos previos al análisis del articulado.

Con carácter previo al análisis del articulado del APL la terminología utilizada para designar las implicaciones atribuidas al silencio administrativo en orden a la producción de actos ficticios o presuntos, pues, mientras en el texto articulado se alude a "efectos" estimatorios o desestimatorios (Exposición de Motivos; arts. 1 y 2; y Disp. Final 1ª), en la correspondiente columna del Anexo se hace referencia al "sentido" estimatorio o desestimatorio del silencio, que es cosa "diferente", según revela la lectura de la Disp. Trans. 1ª.3 de la Ley 4/1999. En efecto, el significante "efectos" recubre tanto la posibilidad de que el acto terminal expreso omitido pueda dictarse o no después de haberse producido la concurrencia de los requisitos que la ley exige (art. 42.4) como la posibilidad de hacerlos valer frente a cualquiera (art. 42.5) y de recurrir contra la ficción de acto cuya emergencia provoca el desencadenamiento de esta técnica, mientras que el término "sentido" supone la mera consecuencia positiva o negativa que la norma establece al silencio de la Administración.

Así, en la Disposición Final Primera la expresión de "efecto", debería sustituirse por la de "sentido".

b) Examen del articulado del APL.

Art. 1.-

El "objeto" de la Ley no se reduce a la regulación que se expresa, en cuanto a los supuestos en que el silencio administrativo debe producir efectos "desestimatorios (...)", por cuanto el Anexo al que se remiten los arts. 2.1.3 y la Disposición Final Primera, establece también efectos "estimatorios". Así, en los procedimientos, Código EDU 023 "Expedición de Títulos académicos y profesionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, 1 año, "estimatorio" y "Código ENT 001. Reconocimiento de Entidades Canarias en el Exterior, 1 año, estimatorio.

La incorporación en el Anexo de los citados procedimientos en los que el sentido del silencio es "positivo" no se adecua tampoco a la exposición de motivos de la PPL que señala "esta Ley recoge, en su anexo, los procedimientos en que la falta de resolución y notificación expresa produce efectos "desestimatorios".

Por razones sistemáticas y en suma de certeza jurídica se debería o bien suprimirse tales procedimientos o establecer de manera diferenciada en Anexos separados los procedimientos con distinto sentido del silencio.

La misma problemática plantea la alusión al plazo superior a seis meses para resolver y notificar al que se hace referencia tanto en la Exposición de Motivos "para establecer un plazo de resolución y notificación superior a seis meses. Para eso se hace necesaria la presente ley como en el articulado (art. 1 de la PPL) "a los plazos para la resolución y notificación cuando sean superiores a seis meses", existiendo en el Anexo numerosos procedimientos en los que el plazo es inferior, en concreto de 3 meses (58 procedimientos); de 2 meses (18 procedimientos); de 1 mes (36 procedimientos); de 15 días (7 procedimientos); de 10 días (1 procedimiento); de 5 días (1 procedimiento); de 3 días (1 procedimiento); incluso fijándose el plazo por horas, 48 horas (3 procedimientos) y 24 horas (2 procedimientos).

En buena técnica normativa se debería diferenciar la relación de procedimientos de duración superior a seis meses, con efectos desestimatorios, de los restantes procedimientos con plazo de resolución y notificación inferior.

El art. 42.2 de la LRJAP-PAC establece que el plazo máximo en 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 de rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

En consecuencia, estos plazos no superiores a 6 meses no precisan norma de rango de ley para su fijación, sin perjuicio de la necesidad para el sentido desestimatorio de norma con rango de ley (art. 43.2 LRJAP-PAC), con las excepciones que el citado art. establece.

Art. 2.-

No se contempla en el Anexo los procedimientos que tiene por objeto la concesión de ayudas, subvenciones y transferencias que debería, no obstante, incluirse al menos con carácter general, en el mismo, siendo insuficiente la mención a que éstos se hace por el art. 2.2 de la PPL, con el fin de dotar de mayor seguridad a las relaciones del particular con la Administración.

En el caso de subvenciones y ayudas públicas, el plazo de duración del procedimiento (art. 2 y 3.3), pretende otorgar el tiempo preciso, teniendo en cuenta que el cómputo se produce desde la fecha del acuerdo de iniciación (art. 42.3, Ley 30/1992), la convocatoria y que las solicitudes están comprendidas en el plazo de duración del procedimiento.

Se otorga el mismo tratamiento a las "transferencias" equiparándola, sin embargo, al de las "concesiones de ayudas y subvenciones".

El Decreto 337/1997 regula exclusivamente el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; y no las "concesiones de Transferencias" al señalar el art. 2.3 del citado Decreto "no están sujetas al régimen previsto en este Decreto las Transferencias".

La Transferencia es todo desplazamiento patrimonial que tenga por objeto una entrega dineraria o en especie (...) sin contrapartida directa por parte de los

beneficiarios, destinándose dichos fondos a financiar operaciones o actividades no singularizadas (art. 1 Decreto 157/1993, de 14 de mayo).

En cualquier caso, el régimen de las transferencias difiere del de las "ayudas y subvenciones" al carecer de acto de convocatoria pública que con regla general se exige para las ayudas y subvenciones (art. 9.2 del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre), por cuanto se inicia siempre mediante solicitud del destinatario (art. 4, Decreto 157/1993, de 14 de mayo), lo que explicaría un tratamiento distinto en cuanto al plazo máximo de resolución inferior al de las ayudas y subvenciones.

Por otro lado, la regulación propuesta, salvo para la concesión de transferencias, reitera casi literalmente el art. 52.7, apartado tres, de la Ley de Hacienda Pública de Canarias, tanto en lo referido al plazo máximo de duración del procedimiento, 12 meses, salvo que en la convocatoria pública se establezca uno menor y para las "ayudas y subvenciones nominadas y específicas, el plazo de tres meses, así como el sentido del silencio "desestimatorio" (art. 52.7, apartado cuarto).

Por otra parte, el apartado 2 se atribuye sentido desestimatorio al silencio administrativo producido en los procedimientos que tengan por objeto la concesión de ayudas, subvenciones y transferencias.

En esta materia hay que tener en cuenta el diferente alcance que a las potestades legislativas estatal y autonómica cabe atribuir por razón de la conexión de las subvenciones con los títulos competenciales materiales aplicables, pues, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional, "es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial" [STC 13/1992, de 6 de febrero (f. j. 6)], y "lo mismo vale decir respecto del poder de gasto de las Comunidades Autónomas con cargo a su propio Presupuesto" [SSTC 39/1982 (f. j. 5) y 14/1989 (f. j. 2)], de manera que, para la determinación del titular de la competencia normativa ha de estarse, no al origen de los fondos, sino a la atribución constitucional y estatutaria de las competencias relativas a la materia sobre la que la subvención recae.

La STC 13/1992, citada, recapitula la jurisprudencia anterior y expone un esquema de delimitación competencial del que interesa destacar el supuesto "en

que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución", supuesto este en el que, a juicio del alto Tribunal, "el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y *tramitación* de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios" (f. j. 6).

En cuanto a subvenciones estatales gestionadas por las Comunidades Autónomas dispone, coherentemente, la regla 1ª del art. 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) que "la gestión y administración se efectuará conforme a la normativa estatal que regule cada tipo de subvención y, en su caso, por la de las Comunidades Autónomas en la medida en que sean competentes para ello". En el sentido análogo la Disposición Adicional Primera del Decreto 100/1999, de 25 de mayo, de medidas para garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias que limitan la concesión de ayudas de estado, dispone que sus previsiones "se entienden sin perjuicio de lo establecido en las normas financiera, tributarias y de patrimonio en cada caso aplicables y, especialmente, de lo previsto en las disposiciones reguladoras de las ayudas y subvenciones (...)".

Habrá de respetar la Comunidad Autónoma, en consecuencia, la regulación de detalle que, dentro del cauce legal que proceda (art. 81 del citado TRLGP), establezca el Estado, con inclusión de las disposiciones sobre procedimiento y plazo para su concesión que eventualmente contengan.

Art. 3.2 y 3.-

El procedimiento simplificado, cuando existen elementos de juicio para calificar la infracción como leve, se contempla en el Capítulo V, arts. 23 y 24 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la "potestad sancionadora", RD 1398/1993, de 4 de agosto, de desarrollo de los arts. 134-138 de la Ley 30/1992.

En el Reglamento de Régimen Disciplinario TD 33/1996, de 10 de enero, no existe procedimiento simplificado, sólo que para la imposición de faltas leves no es preceptiva la "instrucción del expediente". Por lo que en aras a la certeza y seguridad jurídica, se debería sustituir la frase última del art. 3.2 "y de tres meses para el simplificado" por la de y de tres meses para el simplificado o para la imposición de faltas leves en el disciplinario.

En las ayudas y subvención "nominadas" y "específicas" se reduce el plazo a tres meses, que se justifica adecuadamente al estar previamente consignadas en los estados de gastos de la Ley de Presupuesto o procedente de modificaciones de crédito, (...) para un beneficiario concreto (nominadas) o por concederse sin promover concurrencia a un beneficiario singular por razones de interés público (específicas) frente a las "genéricas" para una pluralidad de beneficiarios o para una finalidad sin especificación de los beneficiarios (art. 52 de la Ley 7/84, de 11 de diciembre, de la CAC).

Disposición Final.-

1. El establecimiento de plazos superiores a seis meses para la resolución y notificación del procedimiento es materia formalmente reservada a la ley por el art. 42.2 de la LRJAPyPAC.

No debe, en consecuencia, deslegalizar válidamente el legislador autonómico la materia en cuestión y deferir la adopción de la correspondiente decisión al Ejecutivo, habilitándole, como se hace en esta Disposición Final, en abstracto, para "regular (...) un plazo de resolución y notificación inferior al previsto en esta Ley", pues, aun respetando los plazos -que operarían como máximos- en la misma señalados, podría superarse el límite de seis meses fijado en la norma estatal, lo que se opondría a las previsiones de la Disp. Trans. 1ª.2 de la Ley 4/1999.

Tal habilitación sólo sería viable, en suma, en la medida en que se contraiga al señalamiento de plazos no superiores a seis meses.

Ha de añadirse que no sólo resulta contradictorio que el legislador a propuesta del Gobierno, fije legalmente ciertos plazos y luego permita a éste que los reduzca, y que también lo es que un Reglamento gubernativo, que a su vez puede ser dejado sin efecto por una Ley posterior, pueda derogar un precepto legal que no se establece con carácter transitorio.

Esta regulación, pues, resulta técnicamente deficiente y de hecho, tanto el art. 3 como el Anexo se configuran, sin serlo formalmente, como normas de Derecho transitorio, lo que en sí mismo genera un problema de seguridad jurídica y eficacia normativa. Problemática que no existiría de preverse una norma general de remisión, dentro de ciertos límites, a la regulación

reglamentaria de esta cuestión y, de entenderse necesario en algún caso urgente o excepcional, su complemento con alguna Disposición Transitoria.

En cualquier caso, en las condiciones precedentemente indicadas, la determinación del plazo de resolución por un Reglamento no está constreñida a su previsión entre tres y seis meses, pues la norma del art. 42.3 LRJAP-PAC no lo exige, no siendo un precepto limitador, sino de cierre o supletorio. Por más que, en la práctica difícilmente puede contemplarse reglamentariamente un plazo menor de tres cuando la propia Ley ya lo ha hecho.

Dado que los criterios en que el APL pretende fundamentar los efectos desestimatorios del silencio se han trasladado -atendiendo, al parecer, a la observación formulada por la Dirección General del Servicio Jurídico en relación con su primitivo art. 2- del Texto Articulado a la Exposición de Motivos, y teniendo en cuenta, además, que esta última puede ser incorporada o no al texto de la ley como preámbulo, carece de sentido la referencia a "las causas previstas en esta Ley", de la Disposición Final que se comenta.

En su literalidad, la autorización al Gobierno de Canarias para "regular mediante Decreto el efecto -sentido- estimatorio del silencio administrativo" puede vulnerar la distribución constitucional de competencias sobre la materia, dada la amplitud de la habilitación resultante, particularmente, cuando no se adecue con el parámetro establecido en la normativa básica.

c) Referencias al Anexo.-

La potenciación del silencio positivo ha sido una realidad palpable en las últimas décadas, anticipado por el Decreto Ley de 25 de abril de 1986 con acogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al establecer el art. 43.2 que el silencio sería positivo excepto en aquellos casos en los que se previera lo contrario en una norma con rango de ley o en una norma de derecho comunitario europeo.

La Disposición Adicional Tercera "Adecuación de procedimiento" de la citada Ley 30/1992 permitió que los reglamentos de desarrollo de cada uno de los procedimientos específicos concretasen si el silencio era positivo o no, con el riesgo, de que en vía reglamentaria se alterase, el carácter generalmente positivo establecido por la Ley 30/1992.

Toda la relación de procedimientos que se enumeran en el Anexo, salvo dos excepciones de los procedimientos código EDU 023 "expedición de títulos

académicos y profesionales de la Comunidad Autónoma de Canarias" y el procedimiento código "ENT 001, Reconocimiento de Entidades Canarias en el Exterior" tiene el sentido desestimatorio.

Por otro lado, se omite el procedimiento incorporado en el Anexo Código PER-010, "solicitud de reconocimiento o revisión de derechos relacionados con la carrera" consignar el plazo que corresponda.

En materia de combustibles, los plazos de 15 días (COM004) y 1 mes (COM001-5-6 y 7) consideran excesivamente breves y algunos procedimientos la normativa es estatal (COM003 - COM007) con las implicaciones jurídicas que ello puede originar.

En materia de Educación, los procedimientos, Código EDU007 "autorización de apertura y funcionamiento de Centros extranjeros no universitarios en España en el Registro de Centro. Cancelación de autorización de apertura y funcionamiento EDU008 y EDU009, se refiere a "Centros extranjeros en España", siendo la normativa estatal.

Lo que supone la necesaria cautela en orden a no incorporar en el Anexo procedimientos cuya regulación pueda corresponder al Estado en virtud de los títulos competenciales.

En el procedimiento Código EDU005, se establece como plazo 5 días hábiles, siendo innecesaria la referencia "hábiles" ya que en derecho administrativo y también en derecho procesal, siempre que no se expresa otra cosa, cuando los plazos se señalan por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos (art. 48.1 LRJAP-PAC y 185.1, inciso segundo LOPJ).

En el procedimiento Código BAS001, "Bastanteo de Poderes" se omite en el Anexo la normativa reguladora que son los arts. 26 a 29 del Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

Por lo que la citada conclusión es la siguiente:

El contenido del APL, como intervención legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias regulando determinados aspectos del régimen jurídico de los procedimientos administrativos de la Administración Pública de Canarias, se ajusta a las competencias que establece el Estatuto de Autonomía.

Al texto normativo y a su Anexo se formulan determinadas observación que se expresan en el Fundamento III del Dictamen.

Este es nuestro parecer, respecto a la decisión mayoritaria del Pleno.