



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 3 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 2 de abril del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se adaptan a la legislación de procedimiento administrativo común las disposiciones reglamentarias autonómicas reguladoras de procedimientos administrativos (EXP. 25/2003 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

#### Sobre la tramitación del presente PD y sobre su objeto.

1. Mediante escrito de 12 de febrero de 2003, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad y al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo [LCCC], interesa el preceptivo parecer de esta Institución en relación con el Proyecto de Decreto por el que "se adaptan a la legislación de procedimiento administrativo común las disposiciones reglamentarias autonómicas reguladoras de procedimientos administrativos", cuyo texto fue objeto de consideración del Gobierno en sesión celebrada el día 13 de enero del corriente año y respecto del que se solicita el parecer de este Consejo.

Por lo que atañe al expediente correspondiente a la solicitud de Dictamen cursada, se señala que la misma, además de la norma que se propone, viene debidamente acompañada del certificado del acuerdo de solicitud del Dictamen, conforme exige el art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo; así como de los informes de legalidad de la Secretaría General de la

---

\* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

Consejería de la Presidencia y de acierto y oportunidad de la Inspección General de Servicios. Esta unidad administrativa, por tanto, se convierte de este modo en el Centro Directivo promotor de la normativa proyectada, a la vista del tenor del art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. También consta en las actuaciones el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, que requiere el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, regulador del expresado Servicio.

2. Como señala su propio Título y rubrica su art. 1, objeto del presente PD es, en principio, la adaptación normativa a la que antes se ha hecho referencia. Y, desde esta perspectiva, el PD que se somete a Dictamen encontraría su justificación, según expresa su Exposición de Motivos, en la disposición adicional primera.4 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [LRJAP-PAC], precepto que establece 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 por la presente Ley", estando la regulación al respecto contenida en el art. 43 LRJAP-PAC.

Ahora bien, atendiendo a su contenido y ya desde una primera aproximación, salta a la vista que la norma proyectada excede el objetivo inicialmente marcado. Así, si en el art. 2 regula los "efectos de la falta de resolución y notificación expresas y plazos para producirlas"; en el art. 3, los "recursos administrativos, reclamaciones previas y responsabilidad patrimonial"; en el art. 4, los "actos que ponen fin a la vía administrativa"; en el art. 5, las "competencias para el cumplimiento del deber de información"; en el art. 6, la "competencia y trámite para la declaración de lesividad"; en el art. 7, la "competencia para la emisión del certificado acreditativo del silencio administrativo y contenido del mismo"; en el art. 8, la forma de las resoluciones dictada por delegación"; en la disposición adicional primera, las "sesiones de los órganos colegiados"; en la disposición adicional segunda, la tramitación y publicación de disposiciones de carácter general que regulen procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte"; y, en la disposición adicional tercera, los "procedimientos administrativos en materia tributaria".

Preceptos todos ellos cuya ordenación sobrepasa la pretensión reguladora inicial de la norma propuesta y, desde luego, de su objeto confesado (art. 1 PD), que no es

otro que el de atender en definitiva al cumplimiento del mandato legal derivado del art. 42.4 LRJAP-PAC: "Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo". El PD, desde esta perspectiva, pretende sólo dar concreción a este mandato legal, del que pretende ser, así las cosas, mera aplicación.

Sin embargo, es obvio que la regulación del PD va más allá de la mera adaptación de procedimientos administrativos, entendida en el sentido indicado. Y, siendo ello indiscutible, se hace preciso completar la definición del objeto del PD contenida en su art. 1 y, asimismo, reforzar la Exposición de Motivos en los términos que seguidamente se indicarán.

## II

### Sobre la requerida cobertura competencial.

1. Este Consejo ha dictaminado ya [DCC 31/1994] un Proyecto de Decreto que perseguía idéntica adaptación que la que ahora constituye objeto del PD que se dictamina. Importa ahora transcribir nuestra opinión de entonces, que en último término descansa sobre la propia doctrina del Tribunal Constitucional: "El art. 149.1.18 CE (Constitución) 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>>".

Así, pues, los títulos competenciales reservados al Estado por virtud el art. 149.1.18º CE tienen diferente alcance: en lo que ahora interesa a los efectos de

emitir este Dictamen, mientras el "procedimiento administrativo común" es materia de competencia exclusiva del Estado que, en consecuencia, posee plenitud normativa -y no sólo básica- al respecto, distinta materia -y por ello competencia disímil- es la que el indicado bloque de constitucionalidad diseña respecto del denominado "régimen jurídico de las Administraciones Públicas", en el que el Estado posee la competencia de fijación de bases correspondiéndole a esta Comunidad, lógicamente, su desarrollo legislativo y ejecución (art. 32.6 del Estatuto de Autonomía, EAC).

Realmente, resulta indiscutible que la normativa proyectada ha de inscribirse dentro del "procedimiento administrativo común", sobre todo a partir de la constatación de que su objeto no se limita a efectuar una tarea de mera adaptación, en los términos "supra" expuestos. Como asimismo se recuerda en nuestro DCC 31/1994, "el Tribunal Constitucional en la Sentencia de referencia (23/1993) (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 redunde en el beneficio de los administrados juegue por igual para todos los españoles que dirigen sus peticiones (...) a la Administración»".

Dicho de otra forma, el procedimiento administrativo común es título habilitante de una competencia exclusiva del Estado que se proyecta, consecuentemente, sobre la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por ende, permite al legislador estatal prescribir 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].

2. A partir de lo expuesto, podría llegar a deducirse erróneamente que el espacio de actuación disponible para las Comunidades Autónomas resulta inexistente en este caso. Rotundamente, sin embargo, no es así. Las dificultades antes apuntadas pueden y deben reconducirse; y ello, sobre la base del amplio reconocimiento constitucional y estatutario asimismo proporcionado a la competencia autonómica sobre "Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia".

Así, en efecto, en primer término la fuente legitimadora de esta competencia autonómica residiría en la propia Norma Fundamental, cuyo art. 149.1.18º confía al Estado una serie de competencias, entre otras materias, sobre "procedimiento administrativo común", pero "sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas", como en el propio precepto constitucional se hace constar.

Sobre esta base y precisamente por eso, las Comunidades Autónomas pueden regular las especificidades propias de sus procedimientos administrativos, tanto las derivadas de las peculiaridades de su estructura orgánica propia como de las relativas a la actuación administrativa en materias sobre las que se extiende su competencia.

Es así que en Canarias, en efecto, el art. 30.30 EAC atribuye la competencia sobre esta materia a la Comunidad Autónoma (CAC) que, por lo demás, sitúa en el ámbito de sus competencias exclusivas, lo que comprende, por consiguiente, en los términos dispuestos por este mismo precepto estatutario ("in fine"), "las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva" inherentes a dicha materia.

Es más, el propio legislador estatal ha sido consciente de los efectos de la regulación constitucional citada y de la interpretación de la misma efectuada por el TC y, por ello, establece una normativa procedimental que, pese a su competencia exclusiva al respecto, permite un cierto ámbito de intervención a la legislación autonómica, particularmente en cuestiones como el plazo de resolución y notificación del procedimiento o de los efectos del silencio administrativo, en el propio procedimiento general (arts. 42 y 43 LRJAP-PAC).

Todo lo cual permite afirmar la competencia autonómica en la materia y su ámbito concreto, de modo que, en nuestro caso, está facultada la CAC para regular

la materia objeto del PD sometido a nuestra consideración. Lo que, en conclusión, despeja definitivamente el panorama no sólo desde la perspectiva competencial, sino también de respeto a la legislación estatal: ha de quedar perfectamente claro que el PD sometido a nuestra consideración, por un lado, no contradice la ordenación estatal del procedimiento administrativo (LRJAP-PAC); y, por el otro, tampoco rebasa el ámbito propio de la competencia autonómica.

Sin embargo, no por ello desaparecen ya sin más todos los problemas jurídicos suscitados por dicho PD. Al contrario, subsisten problemas en cuanto a su rango normativo y, en conexión con ello, a propósito de la intervención de este Consejo Consultivo, como enseguida habrá de constatarse.

En cualquier caso, ya para finalizar este apartado, la fuerza legitimadora del título estatutario (y constitucional) antes indicado es de tal relevancia y magnitud para enfocar adecuadamente la cuestión competencial que, en todo caso, debería incorporarse una mención expresa a ello, complementando tanto el art. 1 PD como la propia Exposición de Motivos.

### III

#### **Sobre el rango de la normativa proyectada**

1. Al abordar esta cuestión, es menester distinguir. Así, en lo que concierne a la tarea de mera adaptación de las disposiciones reglamentarias autonómicas reguladoras de procedimientos administrativos, tal como se concreta efectivamente en su art. 2 y en el anexo que acompaña a la normativa proyectada, a las nuevas previsiones legales incorporadas a la LRJAP-PAC por la Ley 4/1999, de reforma, no hay dificultades en principio en admitir la existencia de habilitación estatutaria y legal para llevar a efecto la operación pretendida mediante reglamento.

Así, como al respecto también hemos tenido ocasión de afirmar, más recientemente aún, en nuestro DCC 132/2002, de 7 de octubre, en sentido estricto las reservas legales dispuestas por la última normativa procedimental del Estado actualmente en vigor se contraen a la regulación de dos únicos extremos: la determinación de los supuestos en que procede asignar al silencio administrativo efectos desestimatorios (silencio negativo) y de los supuestos en que, por otra parte, procede fijar un plazo para resolver el procedimiento (y notificar la correspondiente

resolución) superior a los seis meses. Ambos géneros de determinaciones exigen, sin lugar a dudas, la cobertura de una norma de rango de Ley.

Pero, precisamente, son estos los supuestos que el PD se cuida de dejar al margen de su regulación, remitiendo las determinaciones correspondientes a una norma de rango superior (el art. 2.2 PD, no obstante, precisa una adición en este punto que se indicará después). De lo que el PD se ocupa, así las cosas, es de precisar los supuestos donde el silencio administrativo es positivo, por una parte, y, por otra, de fijar los plazos máximos, siempre iguales o menores a los seis meses, para resolver y notificar la resolución correspondiente. Y tampoco se observa, por otra parte, un empleo desproporcionado en la ampliación hasta seis meses del plazo ordinario de tres meses fijado en defecto de norma específica, por la legislación estatal, sino antes bien todo lo contrario.

2. Sin embargo, al margen de que ésta sea nuestra opinión sobre el extremo que ahora centra nuestra atención (la existencia de cobertura normativa suficiente para concretar los plazos máximos legales para resolver el procedimiento administrativo, con las limitaciones antes indicadas, y los efectos estimatorios del silencio en una serie acotada de supuestos), no pueden de dejar de formularse al respecto, cuando menos, dos consideraciones adicionales.

En primer lugar, responde a una deficiente técnica legislativa abordar la regulación de la materia que nos ocupa del modo pretendido; esto es, iniciando esta a través del presente instrumento reglamentario, y relegando así la aprobación de la ley correspondiente (para la regulación de los extremos sometidos a reserva legal) a un momento ulterior. Sin duda de ninguna clase, lo correcto habría sido empezar justamente con la regulación del instrumento normativo de rango superior y, a partir del mismo, abordar la regulación reglamentaria. Hacerlo a la inversa, por lo demás, podría traer como efecto no deseado tener que proceder después a una ulterior modificación reglamentaria en función del contenido asignado finalmente a las disposiciones legales.

La segunda consideración que también procede agregar en este punto es que, si el PD se limitara estrictamente a la adaptación en la CAC de las disposiciones reglamentarias de los procedimientos administrativos en el sentido apuntado (art. 2 y anexo), entonces difícilmente resultaría explicable "a priori" la intervención del Consejo Consultivo en este asunto, que se recaba justamente por tratarse el PD

sometido a nuestra consideración de un reglamento de "desarrollo de normas básicas del Estado", en este caso, las contenidas en la LRJAP-PAC.

El reconocimiento de competencias autonómicas para el desarrollo de una norma básica excede desde luego de la mera tarea aplicativa (o de concreción) hasta aquí pretendida por el PD sometido a consulta. Pero es que, además, como ya se ha apuntado en este Dictamen, en materia de procedimiento administrativo común no hay bases estatales, desde el punto y hora que se trata de una materia de competencia exclusiva del Estado. Si es así, la competencia de este Consejo para dictaminar preceptivamente el PD que se ha sometido a consideración resulta dudosa, al menos desde esta perspectiva estrictamente formal, por cuanto el único supuesto previsto en la LCCC de Dictamen preceptivo sobre productos reglamentarios autonómicos de Leyes estatales es aquél en que el Reglamento de desarrollo lo es de "bases estatales"; lo que, por lo razonado, no es el caso.

Es cierto que el DCC 31/1994 se pronunció sobre un asunto similar y que el Consejo no cuestionó a la sazón su competencia para dictaminar una solicitud que se entendía como preceptiva; pero también lo es que entonces la intervención del Consejo respecto de normas secundarias no se sustentaba en la fórmula del vigente art. 11.1.B.b) LCCC, sino en la del art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1989, de 22 de abril, del Consejo de Estado, al que reenviaba el art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo [LCCC-1984] y que no era otra que "Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes así como sus modificaciones".

3. En cualquier caso, el objeto normativo del PD que ahora se somete a este Dictamen es más amplio, como también se ha acreditado aquí y no es por tanto preciso reiterar ahora. Y, desde el momento en que en el PD se contienen preceptos que rebasan la mera adaptación en el sentido antes indicado, se plantea la cuestión de si una mera norma reglamentaria por su naturaleza es un instrumento en verdad viable a tal efecto.

Formalmente, desde luego, existe una reserva de ley en esta materia (art. 105.c) CE), que parece acotar la pretensión ordenadora de la que el PD es expresión normativa. El DCC 31/1994 ya situaba esta cuestión en los siguientes términos:

"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 [. . .] 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", 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".

Cuestión distinta es, sin duda, el alcance concreto de la reserva de ley, que puede variar según los casos. Pero dicha reserva parece en todo caso imponer la exigencia de que, con carácter inicial, la Ley formal establezca las determinaciones sustantivas elementales (en mayor o menor medida según los casos, hemos de volver a insistir) ordenadoras de la materia cubierta por la reserva. La LRJAP-PAC cubre, desde luego, la indicada reserva constitucional de ley. Lo hace, sin embargo, en relación con la competencia sobre el "procedimiento administrativo común", que es la competencia propia y exclusiva del Estado.

Junto a ésta, está asimismo constitucional y estatutariamente reconocida la competencia autonómica sobre "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia", en los más amplios términos por lo demás; en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, así, con carácter exclusivo (art. 30 EAC). Y las exigencias derivadas de la Norma Fundamental (art. 105 c) CE) también se proyectan y se dejan sentir sobre el ámbito de esta competencia así reconocida y garantizada sobre el procedimiento administrativo, no ya el común, sino el derivado aquí de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, en el sentido lato y comprensivo expuesto en este mismo Dictamen (Punto 2 del Fundamento II).

Además, de cualquier modo, preciso es resaltarlo, la exigencia de una norma de rango superior en el ordenamiento autonómico compromete razones sustantivas más de fondo o, si se prefiere, de mayor calado y envergadura.

Es indudable que la norma que nos ocupa aspira a cumplir una función estructurante del "ordenamiento" jurídico del que pretende formar parte, una función en todo caso necesaria a partir de las exigencias de carácter sistemático inherentes a cualquier ordenamiento que pretenda ser tal. En otros términos, el Derecho es en efecto un sistema y no un mero agregado de normas más o menos yuxtapuestas surgidas al socaire de circunstancias coyunturales y dictadas para afrontar los problemas cotidianos que la realidad plantea, componiendo un conjunto ordenado de normas (de ahí justamente la expresión: ordenamiento jurídico). Y, a tal efecto, es imprescindible la producción de normas estructuradoras del sistema entero, normas como la que ahora nos concierne, y que mal podrían desempeñar el cometido institucional pretendido por ellas, si no se les dota del soporte normativo preciso.

Pues bien, en nuestro caso, difícilmente puede llegar a desarrollar la normativa proyectada la función estructurante que le está asignada a la normativa proyectada si carece del rango necesario. De ahí la necesidad estricta, en términos jurídicos, de dotar a la referida normativa de rango superior; esto es, rango de Ley, siendo aprobada por Ley formal.

## IV

### Observaciones al articulado

Por las razones apenas expuestas, procede más sucintamente referirse al articulado del PD sometido a nuestra consideración:

- Art. 2.2: Ha de valorarse positivamente la sustitución realizada conforme al criterio sugerido en el curso del procedimiento de elaboración del PD que nos ocupa: así, la expresión plazo "inferior" se ha reemplazado por plazo "distinto". Porque el PD puede en efecto contemplar plazos inferiores a tres meses, aunque también superiores. Si bien, para disipar definitivamente cualquier duda y justamente por razones de coherencia, debería añadirse ahora: "nunca superior a seis meses", pues este plazo sí actúa como barrera infranqueable para el PD. La seguridad jurídica, exigible con carácter general, refuerza sus exigencias en normativas como ésta, llamada a ser aplicada incesantemente por las Administración Pública en sus cotidianas relaciones con los ciudadanos

- Art. 2.3: Debe mejorarse la actual redacción, en el sentido de puntualizar que no producirá los efectos propios del silencio, y se considerará un supuesto de mera inactividad de acuerdo con la Ley Jurisdiccional, la falta de realización por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de las prestaciones concretas reconocidas en favor de una o varias personas determinadas que resultaran exigibles en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación, o bien, en virtud de un acto, convenio o contrato administrativo. Si bien esta disposición, en términos sustanciales, ha de considerarse esclarecedora al diferenciar el silencio administrativo (inactividad formal) de la mera inactividad (material) y, por tanto, de todo punto pertinente.

- Art. 3.2 c): El art. 43 LRJAP-PAC viene a establecer con carácter general el silencio positivo en los procedimientos iniciados a instancia de parte con una serie de excepciones entre las que se incluyen con carácter general los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, con una salvedad (art. 43.2 "in fine"), excepción de la excepción, prevista para el recurso de alzada, cuando éste se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, entendiéndose en este caso estimado el recurso si llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa pro el mismo. Este régimen general no es disponible, ni siquiera para el legislador autonómico, que también ha de acomodarse al mismo.

Esta observación se sitúa por lo demás en la misma línea que la sostenida por el Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma. La Comunidad Autónoma no tiene competencias para alterar el régimen del silencio administrativo previsto en la LRJAP-PAC, pudiendo incurrir el citado párrafo del precepto en vicio de inconstitucionalidad.

- Art. 4: El propósito pretendido de incluir la resolución de los recursos de alzada en todas sus manifestaciones como actos que ponen fin a la vía administrativa no se alcanza mediante la contemplación puntual de cada uno de los distintos supuestos (b), c), d) y e)), porque no es posible imaginar agotadoramente todos los supuestos en una realidad tan dinámica e irreductible como la organizativa (en el ámbito de la Administración autonómica, así por ejemplo, existen también órganos colegiados a cuyo cargo puede confiarse el ejercicio de competencias decisorias), más aún si se incluye dentro de dicha

realidad la compleja y variada Administración instrumental. Al final el precepto remite a la habitual cláusula de cierre (art. 4 h)), pero la aplicación combinada de ambos criterios quizá no evite los problemas que pueden generarse en relación con lo dispuesto en el art. 109.a) LRJAP-PAC, de manera que lo adecuado es acoger la fórmula genérica del mencionado precepto estatal.

- Art. 5: No sólo es infrecuente, sino que también puede llegar a ser equívoca la expresión "dispensar", que evoca de inmediato una institución que nada tiene que ver con el caso como es la dispensa, y que por lo demás resulta perfectamente innecesaria. Resultaría esclarecedora su supresión y sustitución por otra expresión que resulte técnicamente más adecuada para este objetivo (facilitar o proporcionar).

- Art. 8: Según el art. 13.4 de la LRJAP-PAC, "las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante". El precepto propuesto (art. 8) parece decir algo aparentemente contrario: que las resoluciones dictadas en el ejercicio de una delegación tendrán "la forma de las producidas por el órgano delegado". No es así, sin embargo. El art. 8 PD no dice que las resoluciones adoptadas por delegación se consideran dictadas por el órgano delegado. Lo que dice es que "la forma" de la resolución dictada por delegación será la que corresponda a las propias del órgano delegado -es decir, no del delegante- lo cual es distinto.

En realidad, ambos preceptos se complementan. Si la forma de la resolución dictada por delegación llevara la forma de los actos del órgano delegante sería ociosa la fórmula del art. 13.4 de la LRJAP-PAC: la advertencia sería entonces innecesaria desde el momento en que formal y materialmente la resolución es y aparenta ser del órgano delegante. Parece razonable que la forma sea la propia de los actos del órgano delegado. Una cosa es, en definitiva, la forma de los actos de un órgano determinado y otra su imputación a órgano distinto. Lo relevante a efectos jurídicos es su imputación, no su forma, que también lo es pero a otros efectos. Lo claro es que la resolución delegada se imputa ["se considerarán", dice la LRJAP-PAC] al órgano delegante, lo que implica que formalmente la resolución es y por ello tiene la forma propia de los actos del órgano delegado.

- Disposición Adicional Segunda: La expresión "proyectos de disposiciones de carácter general que regulen procedimientos administrativos a instancia de

parte" requiere ser precisada, pues no es coherente la restricción a los procedimientos administrativos iniciados a solicitud de persona interesada, expresión que, por demás, se corresponde con la fórmula de que se sirve la legislación estatal. Por otro lado, los extremos a que se contrae la intervención procedimental de la Inspección General de Servicios se reducen a "lo relativo a los efectos de la falta de resolución expresa y plazos", según dice el propio precepto invocado por la misma Disposición Adicional (Decreto 116/2001: art. 34 d)).

Además, la competencia de la Inspección para informar los procedimientos se apoyaría en el "seguimiento de los procedimientos administrativos" a que se refiere el citado precepto reglamentario, lo que resulta un fundamento que podría discutirse, al menos por rebasar el ámbito inicial de sus funciones esencialmente fiscalizadoras, aunque se justificaría para asegurar la necesaria coordinación. Sin embargo, otra vez, desde esta perspectiva, el rango meramente reglamentario de la normativa proyectada en nada favorece tal noble pretensión. En fin, hay que clarificar en todo caso, ya por último, y dado que la referencia al carácter favorable del informe si no se emite puede ser equívoca, que el informe a evacuar por la Inspección General de Servicios, si bien es obligatorio, no es vinculante, de conformidad con la legislación general del procedimiento administrativo.

- Anexo: No se ha justificado en el expediente, a diferencia de lo acontecido en general, los motivos para no acoger las observaciones efectuadas por las unidades administrativas afectadas en relación con las fichas ENE004, EDU013 y IUS001. Por otro lado, el silencio y la caducidad son instituciones diferentes que pueden operar por lo demás en procedimientos también diferentes. La caducidad, concretamente, que es una institución polivalente, puede operar tanto en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud de persona interesada como de oficio, respectivamente (art. 92 y 44 LRJAP-PAC). En nada ayuda a su inteligencia su contemplación indiferenciada en la misma lista, problema que se resolvería si en lugar de uno se establecieran dos anexos, separando así ambos tipos de procedimientos administrativos.

## CONCLUSIONES

1.- El PD sometido a nuestra consideración se ajusta a lo dispuesto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias, y la Comunidad Autónoma posee en consecuencia la competencia requerida al efecto (Fundamento II), salvo en lo señalado respecto del art. 3.2.c) (Fundamento IV).

2.- En lo que rebasa el ámbito de la mera adaptación de procedimientos administrativos (art. 1, 2 y anexo PD) en los términos expuestos en el Fundamento I, la propia virtualidad estructuradora de la normativa proyectada podría llegar a comprometerse a partir del rango meramente reglamentario que pretende asignársele (Fundamento III).

3.- En el Fundamento IV se formulan asimismo algunas observaciones jurídico-técnicas, de carácter ya más puntual, al articulado.