



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 164/2009

(Pleno)

La Laguna, a 13 de abril de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias Medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y racionalización de los procedimientos administrativos (EXP. 129/2009 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Al amparo de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias Medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y racionalización de los procedimientos administrativos.

A la petición de Dictamen se incorpora certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto, que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 17 de marzo de 2009 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, que se fundamenta, a los efectos de la exigencia de motivación prevista en el art. 20.3 de la citada Ley reguladora de este Consejo, "en el objeto y finalidad del Proyecto de Decreto y ante la situación de crisis económica que obliga a la adopción de medidas urgentes de actuación que permitan reactivar la economía de Canarias con el apoyo

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

de una Administración Pública moderna inspirada por principios de eficacia, eficiencia, celeridad y calidad". El carácter urgente de la solicitud puede afectar a las consideraciones incorporadas a este Dictamen, máxime el pretendido alcance transversal del Proyecto de Decreto y su proyección sobre la totalidad de los procedimientos administrativos.

3. Se trata de un proyecto reglamentario que debe ser dictaminado preceptivamente por el Consejo Consultivo, según el art. 11.1.B.b) de su Ley reguladora, correspondiendo su solicitud al Presidente del Gobierno, según el art. 12.1 de dicha Ley.

4. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han emitido, con carácter general, los preceptivos informes, dando cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias), así como de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, de de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en relación con la disposición final primera de la citada Ley 1/1983], emitido con fecha 17 de febrero de 2009 por la Inspección General de Servicios.

Memoria económica de 17 y 25 de febrero de 2009, elaborada por la Inspección General de Servicios (art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983 y art. 67.2 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria), en la que se hace constar que la norma proyectada no implica incremento alguno del gasto público, toda vez que las medidas a adoptar se realizarán con recursos propios con cargo a los Presupuestos del ejercicio corriente.

Declaración de tramitación de urgencia del Proyecto de Decreto adoptada por la Inspección General de Servicios en la misma fecha, dadas las razones de interés público que se consideran concurrentes y que coinciden con las señaladas en la solicitud de Dictamen a este Consejo.

Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, emitido con fecha 19 de febrero de 2009 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las

Consejerías del Gobierno de Canarias, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre].

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda de 25 de enero de 2009 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda], que puso de manifiesto la necesidad de ampliación de la Memoria económica elaborada por la Inspección General de Servicios en determinados extremos que se señalan en el informe, así como la necesidad de un pronunciamiento por parte de los Departamentos que también resulten afectados por las acciones contempladas en la norma proyectada, debiendo, en su caso, evaluar las repercusiones económicas aparejadas al proyecto normativo por parte de sus correspondientes Oficinas Presupuestarias.

En cumplimiento de lo señalado en este informe, fueron recabadas y emitidas las Memorias económicas así como los respectivos informes de las Oficinas Presupuestarias de los distintos Departamentos afectados.

Certificación de la Secretaria-Accidental de la Comisión de Participación para la simplificación y reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación, que acredita que el proyecto normativo fue tratado en sesión celebrada el 9 de marzo de 2009.

Informe de la Intervención General de 5 de marzo de 2009.

Informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de 9 de marzo de 2009 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

Informe de legalidad, emitido el 13 de marzo de 2009 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, emitido con carácter favorable, con fecha 16 de marzo de 2009 [art. 26.4.a) del citada Decreto 12/2004], una vez solventados los reparos advertidos en su anterior informe de 25 de enero.

Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de 13 de marzo de 2009 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno y

disposición adicional primera del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad).

5. El Proyecto de Decreto se estructura en una Exposición de Motivos, 38 artículos, divididos en siete Capítulos, doce disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El articulado proyectado establece en su Capítulo I (arts. 1 y 2) las "Disposiciones Generales": el "objeto del Proyecto de Decreto" (regular el establecimiento de medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y de racionalización en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, (art. 1) y principios informadores (art. 2) El Capítulo II se dedica a los "sujetos que participan en el proceso de simplificación" (arts. 3 a 6): órganos responsables (art. 3), coordinador de simplificación de inventario de procedimiento (art. 4), equipo técnico de trabajo (art. 5) y participación de sectores afectados (art. 6). El Capítulo III (arts. 7 y 8) se refiere al informe preceptivo (art. 7) y a la documentación que se debe acompañar con la solicitud de informe preceptivo (art. 8). El Capítulo IV trata de la "simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación de los procedimientos administrativos" (arts. 9 a 23): criterios de simplificación (art. 9), reducción y supresión de trámites (art. 10); reducción de plazos de tramitación, resolución y notificación de los procedimientos (art. 11); silencio administrativo (art. 12); impulso de las actuaciones de oficio (art. 13); tramitación telemática (art. 14) y modelo normalizado de solicitud (art. 15); declaraciones responsables (art. 16); sustitución de autorizaciones por declaraciones o comunicaciones previas del interesado, con verificación posterior (art. 17); intercambios de datos (art. 18); supresión de documentación requerida a los interesados (art. 19); transformación de procedimientos en actuaciones de respuesta inmediata (art. 20); refundición normativa y unificación de procedimientos (art. 21); control financiero permanente (art. 22); y mejora del lenguaje administrativo (art. 23); el Capítulo V tiene por objeto las "medidas de reactivación e impulso de la actividad económica" (arts. 24 a 31): Sección 1ª, contratación administrativa (art. 24); Sección 2ª, inversiones de interés autonómico (arts. 25 a 27): inversión de interés autonómico (art. 25); declaración de inversión de interés autonómico (art. 26); tramitación y reducción de plazos administrativos (art. 27); Sección 3ª, implantación de nuevas actividades económicas, empresariales o profesionales (arts. 28 a 30): comunicación previa de inicio de actividad (art. 28); requisitos complementarios (art. 29); comprobación y

control posterior (art. 30); Sección 4ª, subvenciones concedidas por el Servicio Canario de Empleo; plazo de resolución y notificación (art. 31); Capítulo VI "modificación de normativa que regula determinados procedimientos" (arts. 32 a 36): Sección 1ª, vivienda; modificación del Decreto 221/2000, de 4 de diciembre, por el que se regula la ayuda a los alquileres de las viviendas de protección oficial adjudicadas conforme al Decreto 194/1994, de 30 de septiembre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en régimen de alquiler (art. 32); Sección 2ª, bienes y derechos de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 33 a 34); modificación del Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 133/1988, de 22 de septiembre (art. 33); modificación del Decreto 6/2006, de 27 de enero, de Fiscalización previa limitada para determinados expedientes de gastos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 34); Sección 3ª, juego; modificación del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto 204/2001, de 3 de diciembre (art. 35); Sección 4ª, pesca; modificación del Reglamento de la Ley de Pesca de Canaria aprobado por Decreto 182/2004, de 21 de diciembre (art. 36); Capítulo VII "medidas urgentes de simplificación" (arts. 37 a 38); Sección 1ª, medidas de simplificación en el ámbito de subvenciones a empresas y otras entidades; medidas de concesión de las subvenciones previstas en el programa de apoyo a la innovación de las pequeñas y medianas empresas "innoempresa" (art. 37); Sección 2ª, medidas de simplificación en el ámbito de turismo; y procedimiento de concesión de "título-licencia" de agencia de viajes (art. 38).

Las disposiciones adicionales se refieren a la adaptación de procedimientos (primera); la comunicación previa de inicio de actividad (segunda); la revisión de tasas (tercera); al manual de simplificación (cuarta); al catálogo actualizado de procedimientos administrativos (quinta); al manual de documentos administrativos (sexta); al registro General Electrónico (séptima); a la creación de un Registro único de documentación administrativa (octava); a la creación de un portal de servicios y trámites para las pequeñas y medianas empresas (novena); a la formación de empleados públicos en materia de simplificación (décima); a los convenios con otras Administraciones Públicas (décimo primera); y a los convenios con Colegios Profesionales, Asociaciones, Organizaciones Empresariales (décimo segunda).

La disposición transitoria única se refiere al régimen transitorio de los documentos de identificación y de los documentos acreditativos del domicilio y

residencia. Y las disposiciones finales (primera a segunda); a la facultad para dictar disposiciones de aplicación y desarrollo (primera); y a la entrada en vigor y pérdida de vigencia del art. 25 (segunda).

6. El Estado ostenta competencia "exclusiva sobre (...) las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (...); el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas". (Art. 149.1.18ª CE).

La Constitución garantiza la igualdad de trato de todos los administrados atribuyendo al Estado la competencia para dictar la normativa básica del procedimiento de aplicación directa e inmediata a todas las Administraciones Públicas.

El Estatuto de Autonomía de Canarias, por su lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con "el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia" (art. 30.30 EAC).

Canarias ostenta, por ello, potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre.

## II

1. El Proyecto de Decreto tiene por objeto el establecimiento de medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y de racionalización en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de

la Comunidad Autónoma de Canarias. La norma se dirige además a la modificación puntual de la normativa reguladora de determinados procedimientos.

De acuerdo con lo señalado en su Exposición de Motivos, el Proyecto de Decreto tiene su origen en los Acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias por los que se procedió a la aprobación de las "Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias" y las "Medidas de choque para la simplificación y reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación". Este último presenta como objetivo principal la eliminación de las barreras burocráticas y contribuir a la mejora de la dinamización de la economía canaria, mediante la supresión y reducción de las cargas administrativas con la consiguiente aminoración de costes y tiempo, tomando como áreas prioritarias de actuación las de gobernación, bienestar social, vivienda, empleo, industria, agricultura y pequeña y mediana empresa.

En este contexto, se añade, la norma proyectada constituye el resultado del compromiso que la Administración se ha propuesto realizar en aras a ofrecer, en primer lugar, un servicio público eficaz y eficiente orientado hacia el ciudadano, y en segundo lugar, una Administración menos costosa, mediante la eliminación de trámites innecesarios y simplificación de procedimientos, donde se reduzca la documentación a aportar por el ciudadano y los plazos de resolución de los procedimientos y, por último, una Administración moderna y transparente, cuyo fin sea conseguir los objetivos establecidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que no es otro que permitir al ciudadano el relacionarse con la Administración por medios electrónicos.

La norma se dirige, pues, al establecimiento de determinadas medidas relativas a los procedimientos administrativos autonómicos, que habrán de ajustarse, en todo caso, a la legislación sobre procedimiento administrativo común constituida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la ya citada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

2. Por lo que al contenido del Proyecto de Decreto se refiere, procede realizar las siguientes observaciones:

## **A. Observaciones de carácter general.**

### **A.1. Disposiciones como simples enunciados programáticos.**

El articulado del Proyecto de Decreto hace uso de determinadas disposiciones que no son verdaderas normas jurídicas sino meras proposiciones descriptivas sin fuerza normativa o preceptos programáticos que no crean derechos y obligaciones y cuyo incumplimiento, en principio, no genera consecuencias jurídicas concretas. Se trata más bien de artículos que se limitan a formular criterios y orientaciones de carácter general (arts. 9, 10, 21 y 23, entre otros). No obstante la legitimidad del objetivo perseguido, podría sin embargo comprometerse el principio de seguridad jurídica e introducir confusiones sobre la selección y el alcance de la normativa aplicable.

### **A.2. Normas de carácter organizativo.**

Por otro lado, el Proyecto de Decreto destina determinados artículos, que por su contenido, tienen carácter organizativo, y en los que la Administración ejerce una facultad de autodisposición para el mejor cumplimiento de sus fines públicos (arts. 5 y 6, disposición adicional primera, quinta y sexta -entre otras- del Proyecto de Decreto).

### **A.3. Las garantías de los interesados como límite a la simplificación de los procedimientos.**

El Proyecto de Decreto pretende la simplificación administrativa en orden a superar las eventuales disfunciones de las actuaciones administrativas, potenciando la comunicación y la autorresponsabilidad de los ciudadanos, reduciendo normativamente los procedimientos con el fin de lograr decisiones rápidas y facilitando y mejorando las relaciones de la Administración con los ciudadanos, evitando demoras y retrasos. Ahora bien, la supresión de los requisitos y trámites de los procedimientos debe afectar a los innecesarios para la emisión de las Resoluciones administrativas, ya que el procedimiento es la garantía de la corrección de la actuación administrativa y del equilibrio de los derechos, expectativas y cargas de los sujetos intervinientes. Por lo tanto, debe existir siempre un procedimiento que, aunque reducido, otorgue plenas garantías al ciudadano y establezca mecanismos de control de la actuación administrativa. La reducción de los procedimientos y la eficacia debe lograrse sin merma de las garantías de los interesados y del interés general.



#### **A.4. El principio de buena administración, presupuesto y límite de la simplificación del procedimiento administrativo.**

El principio de buena administración exige que los procedimientos sean rápidos pero con garantías suficientes para los administrados y de control de la actuación administrativa. El principio de buena administración permite la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación para mejorar, reducir y aproximar las relaciones con los ciudadanos.

#### **A.5. La simplificación administrativa y el acatamiento del rango o jerarquía normativa.**

Por otro lado, la aplicación concreta de algunas disposiciones del Proyecto de Decreto pueden plantear problemas de rango jerárquico. El principio de jerarquía normativa exige regular determinadas cuestiones a través de Ley. Ciertamente es que en este ámbito la normativa de otras Comunidades Autónomas, por ejemplo, Baleares, Aragón o Andalucía, acometen esta labor a través de Decretos-Ley, es decir, respetan el rango normativo exigible para afectar a la materia que tratan: el rango de ley. Sin embargo, en Castilla y León o en Extremadura, por ejemplo, se ha llevado a cabo la labor de simplificación de los procedimientos administrativos a través de normas reglamentarias, por lo que se han limitado a las cuestiones puntuales que el rango de la norma permite. Así, en el primer caso se afronta la regulación de la Comisión de la racionalización de los procedimientos y, en el caso de Extremadura, mediante Decreto 184/2008, se aborda la supresión de la obligación de presentar la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y el certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos para el ámbito de la Comunidad Autónoma.

#### **B. Otras observaciones en relación con el texto del Proyecto de Decreto.**

##### **Título de la norma.**

No se distingue adecuadamente entre la norma reglamentaria y el Decreto del Gobierno por el que se procede a su aprobación.

##### **Exposición de Motivos.**

Debería sustituirse la *Exposición de Motivos* por la expresión de *Preámbulo*. Por razones de técnica normativa, se reserva el término *Exposición de Motivos* para las disposiciones con rango de ley y *Preámbulo* para los reglamentos. Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en su segundo párrafo, el Proyecto de Decreto tiene por objeto no sólo el impulso del proceso de modernización y mejora de la

Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias sino también del resto de las Administraciones Públicas Canarias, mención ésta última que debiera ser suprimida puesto que el proyecto normativo se ciñe a la Administración autonómica.

#### Art. 2 PD. Principios informadores.

Se señalan como principios informadores, de organización y funcionamiento, del proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, los siguientes: a) eficacia y eficiencia, b) celeridad y c) economía procedimental. Tal como se redacta el art. 2 PD tiene un notable grado de enunciado programático. No se define en qué consiste la eficacia, eficiencia, celeridad y economía procedimental. Por otro lado, se omiten otros principios de funcionamiento, también aplicables al proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos, como son los principios de transparencia, servicio efectivo a los ciudadanos, agilidad, igualdad de trato, etc. La *transparencia administrativa* es un principio general del Derecho Comunitario Europeo recogido por nuestro Ordenamiento Jurídico. Como manifestación del principio de transparencia administrativa, se citan el acceso de los interesados a los expedientes, la obtención de información y orientación y el acceso a los archivos y registros. Los principios son los fundamentos o soporte en el que se sostiene una determinada materia. No sólo son informadores del proceso de simplificación y racionalización sino de funcionamiento de la Administración. La eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados [art. 103 CE y art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, (LRJAP-PAC)] supone, así mismo, un formalismo moderado, economía procedimental y la conservación del acto. La eficiencia es un principio de funcionamiento. Tanto el principio de eficacia como el de eficiencia tienen conexión con los principios positivizados en la Constitución (art. 103) y la eficiencia y la economía procesal son, a su vez, derivados del principio de eficacia. Además, el término *eficacia* tiene a veces significado jurídico (arts. 46, 56 a 62 LRJAP-PAC) y otras no (art. 3.1 LRJAP-PAC). La eficiencia supone que entre varias alternativas se optará por la que implique el menor gasto. Por todo ello, se debería concretar, por un lado, el contenido de los principios enumerados y completarlos en su caso con otros principios también aplicables al proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos, teniendo en cuenta que su aplicación se deberá realizar sin merma de las garantías de los interesados.

### Art. 3.2 PD.

Este precepto atribuye a las Secretarías Generales Técnicas el impulso, seguimiento de la implantación y evaluación del proceso de simplificación y racionalización procedimental, al tiempo que ordena a las Direcciones Generales que atiendan las instrucciones o directrices que reciban de aquéllas o de "órganos similares". La referencia a estos órganos introduce un nivel de indeterminación en cuanto a los órganos encargados de las funciones que se encomiendan a las Secretarías Generales Técnicas, debiendo ser objeto de concreción qué se entiende por "órganos similares". Al parecer, la expresión adecuada que se pretende reflejar sería la de *órganos asimilados*.

### Arts. 8 y 14.2 PD.

Se podrían sustituir las expresiones siguientes: "telematización" (art. 8) o "telematizarse" (art. 14.2) por la expresión *tratamiento telemático o aplicación de las técnicas de la telecomunicación y de la informática de información mediante ordenadores*. También debería sustituirse la expresión "flujograma" al no estar reconocido dicho término en la Real Academia de la Lengua Española, si bien, la expresión "flujo" significa también la abundancia excesiva de vocablos y "grama" alude a determinadas letras, escritos o gráficos.

### Art. 9 PD.

#### Apartado c) y g).

En este artículo se establece una serie de criterios de simplificación a los que ha de atender la regulación de nuevos procedimientos, que se concreta en los siguientes preceptos del Proyecto de Decreto. Sin embargo, muchos de los que se prevén no pueden ser calificados como tales o resultan vacíos de contenido, sin perjuicio de que en el articulado se regulen aquellos criterios que contribuyan a la finalidad pretendida por la norma.

Así, y sin perjuicio de lo que después se dirá en relación con algunos de estos criterios en su aplicación posterior en otros artículos del Proyecto de Decreto, el apartado c) de este artículo establece como criterio la *unificación* de informes y su posible sustitución por *visados*, sin que se explique en qué consisten estos conceptos, y el apartado g) efectúa una distinción entre *procedimientos internos y externos*, que tampoco se explica.

Por otra parte, se establecen criterios que, como se ha señalado, no pueden ser calificados como tales:

**Apartado f).** El silencio administrativo positivo a que se refiere no es criterio de simplificación que informe el procedimiento administrativo, sino que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 43.2 LRJAP-PAC, es la regla general aplicable en los supuestos de la falta de Resolución en plazo por la Administración de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. Afecta, pues, a la resolución del procedimiento y no es un principio informador de la tramitación del mismo.

**Apartado k).** La reducción de la documentación requerida no puede operar con carácter general como criterio de simplificación, pues la documentación a presentar en cada caso siempre dependerá del objeto del procedimiento. La reducción de la documentación requerida sólo podrá tener efecto siempre que no disminuyan las garantías de los interesados.

**Apartado l).** La posibilidad de sustitución de la documentación exigida por una declaración responsable no atañe a la tramitación del procedimiento, sino a las condiciones de acreditación de los requisitos en su caso exigidos a los interesados a los efectos de la obtención de lo solicitado.

**Apartado m).** En lugar de técnica de control *a priori* de la actividad del particular (autorización) se pasa a la figura de la comunicación que consiste en suprimir el control previo administrativo por el cumplimiento del interesado de la carga de poner en conocimiento de la Administración que se inicia determinada actividad. Las modificaciones de los procedimientos administrativos vigentes como la regulación de nuevos procedimientos en los que se pretende sustituir las autorizaciones por declaraciones o comunicaciones previas del interesado con un control posterior se deberán realizar atendiendo a cada supuesto en particular. Las autorizaciones exigidas por norma con rango de ley requerirá la cobertura de una norma del mismo rango para su modificación. A ello hace referencia la disposición adicional segunda del Proyecto de Decreto cuando atribuye al Gobierno de Canarias aprobar, en el plazo de tres meses o en su caso, instar, las modificaciones normativas que resulten necesarias.

**Apartado ñ).** Este precepto no es sino una reiteración del derecho que conceden a los ciudadanos los arts. 35.f) LRJAP-PAC y 6.2.b) de la Ley 11/2007, ambos de carácter básico.

#### **Art. 10 PD.**

Este precepto suscita varias observaciones:

La previsión contenida en su apartado 1, en cuanto a la eliminación de los trámites que conlleven dilaciones del procedimiento, está sometida a la regla de que el procedimiento administrativo se debe realizar con los trámites que sean precisos en orden a la obtención de una Resolución fundada en Derecho y con garantías suficientes para los interesados, lo que supone al menos el mantenimiento de los trámites previstos en la legislación aplicable a la materia. La eliminación de los trámites no puede afectar a las garantías de los ciudadanos (STS 22 de septiembre 1990). El numeral 1 del citado art. 10 podría redactarse de la siguiente manera: *En la regulación de los procedimientos administrativos se eliminarán los trámites que conlleven dilaciones del procedimiento siempre que no afecten a las garantías de los interesados.*

Se debería añadir en la última frase del numeral 2 de este artículo la fórmula y *demás disposiciones legales aplicables.*

Por otra parte, la eliminación de informes puede conllevar una vulneración de lo previsto en relación con los mismos en la Ley 30/1992 y demás disposiciones aplicables. En cualquier caso, debe entenderse que no puede afectar a aquéllos de naturaleza preceptiva ni a los que, aun sin revestir este carácter, se juzguen necesarios para resolver en cada caso.

#### **Art. 11.1 PD.**

Este precepto establece como criterio general la reducción de los plazos máximos de tramitación. A este respecto, si bien las normas reglamentarias pueden establecer los plazos máximos de resolución de los procedimientos administrativos en los términos establecidos en el art. 42.2 LRJAP-PAC, debe observarse que no se han exceptuado de esta posibilidad aquellos casos en que estos plazos estén fijados en una norma con rango legal.

A ello debe añadirse la posibilidad de que opere el silencio positivo por el transcurso del plazo sin resolver, lo que a su vez podría obligar a la Administración a iniciar un procedimiento de revisión de oficio, si concurre algún motivo de nulidad de pleno derecho del acto presunto producido.

**Art. 12.1 PD.**

Como ya se ha señalado en relación con el apartado f) del art. 9 PD, el silencio administrativo no constituye una cuestión procedimental, por lo que procedería la supresión de este artículo, que por lo demás se limita a reiterar lo previsto en el art. 43.2 LRJAP-PAC.

**Art. 16 PD.**

En relación con el art. 16 (que contempla que en la regulación de los procedimientos se permita, en determinados supuestos, que el interesado pueda sustituir la aportación de determinados documentos exigidos por una declaración responsable del mismo, definida como aquel “documento suscrito por el interesado en el que se declare, bajo su responsabilidad, que dispone de la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa reguladora de aplicación”), se considera que esta posibilidad en todo caso cabe antes de que se forme la voluntad de la Administración. Además de lo previsto en las normas equivalentes de simplificación aprobadas por otras Comunidades -Baleares, Aragón o Cataluña-, en el Proyecto de Decreto analizado no se prevén los efectos de la inexactitud o falsedad de la declaración responsable.

Por ello, la regulación de la declaración responsable en nuestro Ordenamiento ha ido pareja con la realización de la misma ante fedatario público, así, por ejemplo, el art. 13 de la Ley 38/2006, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo completo contenido es básico, preceptúa en su apartado 7: “La justificación por parte de personas o entidades de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, señaladas en los apartados 2 y 3 de este artículo, podrá realizarse mediante testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reglamentaria que regule la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, o certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa o notario público”.

Por otra parte, el apartado 2 de este art. 16 señala que la presentación de la declaración responsable *faculta* a los órganos y organismos competentes de la Administración para hacer, en cualquier momento, comprobación de los datos de la declaración responsable por muestreo o exhaustivas. Ello no es adecuado, pues no

debe ser facultativo sino obligatorio el verificar la veracidad de lo declarado; además, debe hacerse no en cualquier momento, sino siempre antes de emitir la Propuesta de Resolución. Se debería clarificar por razones de seguridad jurídica el alcance de la expresión "por muestreo".

**Art. 17 PD.**

El art. 17 prevé la posibilidad de que la normativa reguladora sustituya en algunos casos las autorizaciones para el ejercicio de la actividad por el sistema de declaración responsable del interesado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos o, en su caso, por un deber de comunicación previa, realizándose posteriormente por la Administración las comprobaciones pertinentes para verificar la conformidad de los datos declarados o comunicados.

El artículo proyectado suscita varias cuestiones:

Como ya se ha señalado en relación con el art. 9.m), la sustitución de autorizaciones por declaraciones o comunicaciones previas con control posterior es una cuestión que puede afectar al régimen sustantivo del ejercicio de una determinada materia. Su regulación habría de efectuarse, en todo caso, atendiendo a la norma sustantiva que regule la actividad.

La Exposición de Motivos de la norma proyectada cita expresamente la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, que establece como objetivo común a todos los Estados miembros la simplificación administrativa orientada principalmente a la supresión de los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosas que obstaculizan la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios en el ámbito comunitario. Esta Directiva, sin embargo, no habilita a la potestad reglamentaria para establecer las condiciones sustantivas habilitantes para el ejercicio de la actividad, ya que la transposición que deben efectuar los Estados miembros y que debe seguir el régimen constitucional de distribución de competencias, ha de respetar, en general, el principio de legalidad cuando la materia de que se trate deba ser establecida por ley. Corresponde, pues, a la ley autonómica, siempre que se trate de materias de su competencia, establecer la sustitución pretendida.

La citada Directiva no contempla la supresión de los regímenes de autorización con alcance general sino que, al contrario, deja fuera de su ámbito de aplicación las actividades que se señalan en su art. 2.2.

**Art. 19 PD.**

La falta de aportación de los documentos incluidos en el precepto ha de entenderse, sin perjuicio del deber del ciudadano de identificación ante la Administración, para comprobar inicialmente al menos que actúa por sí o por su representante.

**Art. 24 PD.**

No se expresan las razones justificativas de una declaración de tan amplio alcance, que habilita genéricamente a que un amplísimo volumen de la contratación administrativa se tramite por la vía de la urgencia.

**Art. 27 PD.**

La reducción de los plazos establecidos a las inversiones de interés autonómico solamente podrá aplicarse respecto de las que no estén legalmente contempladas.

**Arts. 28 a 30 y la disposición adicional segunda PD.**

Los arts. 28 a 30, bajo el título de "Implantación de nuevas actividades económicas, empresariales o profesionales", desarrollan el sistema de comunicación previa del inicio de la actividad en los casos en que se encuentren sometidas a licencia o autorización administrativa previa.

Conforme con el art. 28, corresponde al Gobierno de Canarias acordar los supuestos en los que se aplicará este sistema, procediéndose seguidamente a la modificación normativa correspondiente. Con carácter excepcional y siempre que expresamente conste en el acuerdo del Gobierno, el art. 29 prevé la presentación por el interesado de documentación técnica acreditativa del cumplimiento de la normativa aplicable a la actividad de que se trate o la presentación de un aval. El art. 30 regula finalmente la actuación administrativa de comprobación y control posterior.

Conexa con el art. 28, la disposición adicional segunda impone a la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, a iniciativa de los Departamentos, la elevación al Gobierno de la propuesta de procedimientos de licencia o autorización en los que pueda ser aplicable la comunicación previa de inicio de la actividad, con



especificación de aquéllos en los que deban exigirse la documentación técnica y/o el aval a que se refiere el art. 29.

Cuando la autorización venga exigida por una norma con rango de ley la modificación de la autorización por la comunicación necesitará la modificación previa de la citada ley.

Además, junto a la comunicación previa, debe presentarse la documentación exigible. No sólo en casos excepcionales (art. 29) cabe excluir la acreditación del cumplimiento de la normativa aplicable.

**Art. 32.10 PD.**

La modificación de la disposición final primera del Decreto 221/2000 debería serlo en el sentido de sustituir la mención al Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas por la de la Consejería competente en materia de vivienda, con lo que se evitarían desajustes entre la norma y la denominación que en cada momento reciba el Departamento competente en la materia.

**Art. 35 PD.**

Este artículo modifica el último párrafo del art. 28.2 del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias. Conforme con la nueva redacción, el procedimiento -de inclusión en el Registro de prohibidos, así como el de levantamiento de la prohibición- deberá resolverse de forma inmediata en el momento de presentación de la solicitud, produciendo efectos estimatorios cuando se inicie por solicitud del interesado o su representante y de caducidad cuando la prohibición sea declarada de oficio por la Administración.

Los efectos estimatorios previstos resultan viables cuando se trata de la inclusión en el Registro solicitada por el propio interesado, así como en el supuesto de solicitud de levantamiento de la suspensión, que siempre opera a instancia del interesado. No se ajusta en cambio la respuesta inmediata prevista con la caducidad para el supuesto de que la inclusión en el Registro se practique de oficio por la Administración, dado que el instituto de la caducidad requiere necesariamente el transcurso de un determinado plazo sin que la Administración hubiese resuelto el procedimiento.

### **Disposición adicional tercera PD.**

La revisión y, en su caso, reajuste de las tasas vigentes prevista en esta disposición adicional debe tener en cuenta el principio de reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133 de la Constitución). No obstante, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, esta reserva sólo alcanza a los elementos esenciales del tributo, como así mismo señala el art. 7.1 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Texto Refundido sí permite la modificación de la cuantía de las tasas mediante Decreto del Gobierno de Canarias, teniendo en cuenta la regulación de los elementos cuantitativos de las tasas contenido en el art. 16 del mismo y que deberá ir acompañado de la memoria económico-financiera señalada en su art. 17.

## **C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Decreto por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias Medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y racionalización de los procedimientos administrativos se considera conforme a Derecho. Al texto del Proyecto de Decreto se formulan, no obstante, algunas observaciones de carácter general y también a su articulado.