



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 266/2016

(Pleno)

La Laguna, a 9 de septiembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final de apartado 1 del artículo 1, en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo artículo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (EXP. 228/2016 RI)*.*

FUNDAMENTOS

I

Antecedentes.

Solicitud y carácter del dictamen.

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 1 de julio de 2016, solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.C.a), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sobre el Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final del apartado 1 del artículo 1, en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo artículo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

El Consejo Consultivo emite el presente dictamen con carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en el art. 11.1.C.a) LCCC. La solicitud de dictamen viene acompañada del preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo, adoptado en sesión celebrada el día 27 de junio de 2016 [art. 50.1 del Reglamento de Organización y

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

Funcionamiento (ROF) de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio].

Mientras el apartado 1 del citado Acuerdo alude a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, su apartado 3 dispone la solicitud simultánea de preceptivo dictamen a este Consejo «respecto de la “precedencia” (quiere decirse “procedencia”) del recurso de referencia», simultaneidad que permite también el art. 9.3 ROF, añadiendo el citado precepto «para que pueda disponerse del mismo con antelación suficiente que permita el conocimiento de su contenido por el órgano solicitante». La LPACAP fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) del 2 de octubre de 2015, por lo que el plazo de impugnación de tres meses que establece el art. 33.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) habría vencido el 2 de enero de 2016. Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Canarias, al amparo de lo previsto en el art. 33.2 LOTC, ofreció a la Administración del Estado resolver las discrepancias respecto a los preceptos cuestionados a través de las pertinentes negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, con el efecto de que el plazo se amplía a 9 meses, tal y como prescribe el mencionado art. 33.2 LOTC. Por Resolución de 14 de enero de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local se ordenó la publicación en el BOE del Acuerdo de la Comisión Bilateral, el 8 de febrero de 2016, fecha en la que se dio publicidad en el Boletín Oficial de Canarias en virtud de Resolución de la Viceconsejería de la Presidencia. La Comisión Bilateral acordó dar comienzo a las negociaciones para resolver las discrepancias existentes, designar un grupo de trabajo para proponer la solución que procediese, y comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional en cumplimiento de lo regulado en el citado art. 33.2 LOTC. Dado que la Comisión Bilateral de Cooperación no alcanzó un acuerdo que hubiese permitido resolver las discrepancias, el acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, adoptado por el Gobierno el 27 de junio de 2016, se adoptó en plazo.

Por lo expuesto, resulta evidente, una vez más, que la previsión contenida en el último inciso del art. 9.3 ROF, a la que antes se hizo referencia (es decir, simultaneidad a fin de que se disponga del dictamen de este Consejo «con antelación suficiente que permita el conocimiento de su contenido por el órgano solicitante»), no podrá cumplirse [el BOE núm. 184, de 1 de agosto de 2016, publicó la providencia de 19 de julio de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional, por la que se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias

«contra los artículos 1, en conexión con el Título VI (artículos 127-133) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»]. En este sentido, para evitar la disminución de la eficacia del pronunciamiento que debe emitir este Organismo en estos supuestos, en los que la solicitud de dictamen se ha realizado con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el dictamen debería solicitarse con carácter previo a la adopción del acuerdo por el que se interpone dicho recurso, toda vez que, como reiteradamente ha señalado el Consejo Consultivo, esta anticipación «serviría mejor a los fines preventivos a los que atiende la función institucional de este Consejo Consultivo, de contribución a la defensa jurisdiccional de las competencias autonómicas, a los fines de la Jurisdicción constitucional». La función consultiva, por su propia naturaleza, «debería ser preparatoria (...) de la misma: anterior y no expost a la interposición de los recursos» (Dictámenes núms. 396/2007, 40/2012 y 172/2014, entre otros).

Legitimación del Gobierno de Canarias.

2. El art. 162.1.a) de la Constitución Española (CE) reconoce legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el art. 32.2 LOTC atribuye legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, si se trata de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Igualmente, la legitimación del Gobierno de Canarias para interponer recurso de inconstitucionalidad resulta de los arts. 15.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y 23 de la Ley 1/1983, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 199/1987 considera que «la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que regula, en la medida que en el ejercicio o despliegue de las funciones que le corresponden puede verse afectado - como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida».

El Gobierno de Canarias ha considerado que determinados preceptos de la Ley 39/2015, conculcan el bloque de constitucionalidad, por lo que ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra dicho texto legal.

II

Motivos del recurso de inconstitucionalidad.

Con carácter preliminar, y como igualmente se expresó en el Dictamen 523/2012, entre otros, «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que el citado Tribunal (Constitucional) deba pronunciarse sobre la vulneración de la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la alegada contradicción constitucional, es decir, se deben exponer las razones por las cuales se considera que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento Jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende a esa exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida» (STC 248/2007, de 13 de diciembre).

De este modo, el Acuerdo del Gobierno fundamenta la inconstitucionalidad del inciso final del apartado 1 del art. 1, en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo precepto de la Ley 39/2015 en las siguientes razones:

«La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

El mencionado texto legal obedece a la competencia atribuida al Estado en virtud del artículo 149.1.18ª de la Constitución, para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad e todas las Administraciones Públicas. Y, particularmente, la regulación prevista en su Título VI y la disposición adicional segunda de adhesión de las Comunidades y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General

del Estado, se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14ª que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, según señala la disposición final primera de la Ley.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30.1 de su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. Asimismo, compete a la Comunidad Autónoma de Canarias establecer el régimen jurídico de su Administración pública y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de los funcionarios, conforme al artículo 32.6 del mismo texto estatutario.

Por consiguiente, no parece que los títulos competenciales invocados por el Estado amparen la definición de un marco normativo que afecte al ejercicio de las potestades normativas de las Administraciones Públicas, especialmente, en relación con las Administraciones autonómicas, a la facultad para elaborar iniciativas normativas de rango legal. Así, la consideración de la temprana STC 22/1988, de 29 de noviembre, entre otras, permite afirmar que el procedimiento administrativo común, en el marco del ordenamiento constitucional de 1978, no comprende los procedimientos especiales previstos para la elaboración de las iniciativas normativas.

Conviene recordar en este sentido que la jurisprudencia constitucional ha señalado que el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general (STC 151/1989, de 26 de enero). Consecuentemente, no se compadece con dicha consideración su regulación en la ley del procedimiento administrativo común y, por tanto, todo el régimen previsto en el Título VI de la Ley debe ser interpretado como una norma de ámbito interno, estrictamente estatal, sin limitar la competencia autonómica para establecer los mecanismos de funcionamiento de sus instituciones en el ejercicio del poder legislativo y de la potestad reglamentaria, en la que la Comunidad Autónoma habrá de respetar el derecho de audiencia que el artículo 105.a) CE reconoce a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

Asimismo, por las mismas razones se considera que la reserva de ley del apartado 2 del artículo 1 podría invadir las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular los procedimientos administrativos especiales en aquellos casos en los que cuenta con la competencia para la regulación del régimen sustantivo, correspondiendo a la propia Comunidad Autónoma decidir si regula el procedimiento a través de una norma con rango legal o reglamentario (...).

III

1. Sobre la pertinencia de los títulos competenciales utilizados en la Ley 39/2015.

A. Un adecuado punto de partida para el análisis de esta primera cuestión, en coherencia asimismo con la línea argumental que se expone en el Acuerdo gubernativo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, lo constituye el examen de la disposición final primera de la LPACAP, cuyo primer apartado prevé expresamente que esta disposición legal se dicta, con carácter general, al amparo de la competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª CE). Además, y por lo que concierne al Título VI LPACAP, que lleva por rúbrica «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», y a la disposición adicional segunda, referida a la «Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y los registros de la Administración General del Estado», la mencionada disposición final primera hace referencia, como títulos competenciales estatales de cobertura, a los correspondientes a la potestad para dictar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE) y a la Hacienda General (art. 149.1.14ª CE).

Por tanto, en primer lugar se ha de determinar cuál es el título competencial aplicable a la regulación contenida en la Ley 39/2015, y en este sentido habrá que acudir a lo previsto en el apartado 1 del art. 1 de dicha ley, que justamente se refiere al objeto de la misma en los siguientes términos:

«1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria».

Asimismo, si se analiza el contenido de los diferentes títulos citados en esta disposición legal se deduce que la mayor parte de ellos está centrada en la regulación de aquellos elementos normativos estructurales sobre los cuales nuestro Ordenamiento jurídico administrativo ha venido articulando las relaciones *ad extra* de la Administración Pública. De este modo, el Título I regula la actividad propia de las Administraciones Públicas; el Título III aborda la regulación de los actos

administrativos; el Título IV hace referencia a las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común; y, por último, el Título VI trata de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En la misma línea, la propia exposición de motivos de la Ley 39/2015 en su apartado I señala expresamente que uno de los ejes de la reforma del Ordenamiento jurídico público es el establecimiento de «una regulación completa y sistemática de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los administrados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa».

Queda claro, pues, que esta Ley tiene por finalidad principal la regulación de los elementos atinentes a la actuación externa de la Administración, en particular el procedimiento administrativo común, configurado, por un lado, como un conjunto de trámites a los cuales ha de sujetarse la Administración Pública para adoptar sus decisiones y, por otro, como garantía de la participación de los interesados en la toma de estas decisiones, como cauce esencial para la defensa de sus derechos subjetivos. En definitiva, no hay duda de que el art. 149.1.18ª CE se configura como parámetro de constitucionalidad aplicable en relación con el alcance de la normativa estatal que se examina y sobre el que se volverá más adelante.

B. No puede, sin embargo, decirse lo mismo de los apartados 13 y 14 del art. 149.1 CE, que contienen los restantes títulos competenciales invocados por el Estado en la disposición final primera de la Ley 39/2015.

En relación con el primero de los títulos alegados, ha de traerse a colación una conocida doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre el art. 149.1.13ª CE, toda vez que la Ley 39/2015 no incorpora ninguna regulación sobre las directrices y los criterios globales de ordenación de un sector económico concreto, ni establece las acciones o medidas singulares que sean necesarias para lograr los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, como tampoco regula la estructura, organización interna y el funcionamiento de los sujetos o agentes económicos de un sector concreto o su actividad (véase, por todas, la STC 34/2013, de 14 de febrero). En el presente caso, además, resulta evidente que en modo alguno se está ante una medida *objetivamente* de carácter económico y que incida de manera importante en la economía general.

Con igual sentido crítico se pronunció sobre esta cuestión el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril, emitido justamente con motivo del examen del anteproyecto de la Ley 39/2015, al señalar:

«A juicio del Consejo de Estado, la invocación de este título no puede en modo alguno amparar desde el punto de vista competencial la regulación proyectada, habida cuenta de que tal título se refiere a una competencia que alcanza a la regulación de la estructura, la organización y el funcionamiento de los sujetos económicos, así como a su actividad (STC 1/1982), de tal modo que en él “tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 235/1999). No es éste el caso del anteproyecto consultado, que no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas, principios que escapan al ámbito que en rigor se extiende dicha competencia, cuyo sentido y alcance podrían quedar desvirtuados si se empleara como título en el que fundamentar cualquier actuación normativa del Estado que sólo de forma indirecta o remota tuviera relación con las materias que realmente han de ampararse en él (...)».

Por lo que respecta al otro título competencial, Hacienda General (art. 149.1.14^a CE), se llega a idéntica conclusión, puesto que el ámbito en el que opera el citado título atributivo se encuentra muy delimitado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Dicho en otros términos, el título en cuestión ampara la competencia exclusiva del Estado para regular, entre otros, el marco general del sistema tributario y los principios generales y comunes de éste (STC 192/200, de 13 de julio, y 116/1994, de 18 de abril); los tributos estatales, tanto «en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales» (STC 179/1985, de 19 de diciembre); y los principios generales y el marco de las relaciones entre la Hacienda del Estado y las Haciendas autonómicas y locales. Se trata, pues, de aspectos todos ellos que se encuadran en el ámbito material de las finanzas públicas en un sentido amplio, que afectan tanto a la vertiente de los ingresos como a los gastos (STC 130/2013, de 4 de junio), pero que no tienen relación ni vínculo directo con el objeto de la regulación recogida en la Ley 39/2015.

C. Una vez determinado como título competencial prevalente el previsto en el art. 149.1.18^a CE, es decir, el correspondiente a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, resulta obligado afrontar el estudio del bloque de la constitucionalidad relativo a este

concreto ámbito material con arreglo a una conocida línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Así, por lo que se refiere a las bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ha de señalarse que el Estado puede establecer los elementos esenciales tendentes a garantizar un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas, bien entendido que la intensidad y extensión de estas bases será menor en el ámbito de la organización y funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas que en aquellas cuestiones que incidan directamente en su actividad externa, porque en este caso afectan a la esfera de los derechos e intereses de los administrados (STC 50/1999, de 6 de abril).

Respecto a la competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, que es el aspecto del título competencial estatal más directamente concernido por el objeto de la Ley 39/2015, el Tribunal Constitucional centra su labor interpretativa en el adjetivo «común», considerando que «lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 166/2014, de 22 de octubre). No obstante, el Tribunal Constitucional añade que esto no quiere decir que se incluya en esta materia competencial «toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999). Para la jurisprudencia constitucional, en consecuencia, la definición de esa estructura general del *iter* procedimental, que es competencia exclusiva del Estado, no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan, al amparo de sus competencias legislativas sobre una determinada materia, establecer las normas procedimentales que permitan el pleno ejercicio de tales competencias (STC 141/2014).

Por otra parte, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4).

El Consejo de Estado, en el mencionado Dictamen 275/2015, cuando analiza la invocación del art. 149.1.18ª CE como fundamento competencial del título VI del anteproyecto de la Ley 39/2015, realiza las siguientes consideraciones, que comparte este Consejo:

«La especialidad reconocida por el Tribunal Constitucional a este procedimiento [se refiere al procedimiento para la elaboración de normas jurídicas reglamentarias] no debe entenderse de tal modo que pueda ser equiparado a los llamados procedimientos administrativos especiales *ratione materiae*, respecto de los cuales se ha admitido que, sin perjuicio de la facultad reconocida a las Comunidades Autónomas para aprobar las normas procedimentales necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias sobre la materia de que se trate, puede el Estado “establecer normas comunes de procedimiento específicas”, por ejemplo, previendo la “existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico” (STC 61/1997), citada por la STC 141/2014). Se trata, por el contrario, de una especialidad referida más bien al reconocimiento de una naturaleza propia y específica, distinta de la que corresponde a los procedimientos administrativos orientados a la aprobación de actos, ya sea el común a todas las Administraciones Públicas, ya los especiales por razón de la materia, que podrán ser regulados por quien ostente competencias sobre ella».

Por último y como señaló este Consejo en el Dictamen 164/2009, de 13 de abril:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un 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, la 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 las 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)».

2. Sobre el ajuste de la normativa estatal cuestionada al marco constitucional y estatutario.

A. El Acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de Canarias tiene por objeto el inciso final del art. 1, en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo artículo de la Ley 39/2015. Como seguidamente se verá, aunque la impugnación comprende diversos preceptos de este texto legal es posible delimitar un denominador común o núcleo central sobre el que recae la tacha de inconstitucionalidad planteada por el Ejecutivo autonómico (además de la improcedencia de la invocación de determinados títulos competenciales estatales, como se expuso con anterioridad).

En efecto, es preciso reproducir de nuevo el apartado 1 del art. 1 LPACAP, que trata sobre su objeto de la siguiente forma:

«1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, *así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria*».

Estos principios se encuentran recogidos en el ya mencionado Título VI («De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones»), compuesto por los arts. 127 a 133. Concretamente, el art. 129.4, párrafo segundo, establece lo siguiente:

«Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta».

Esta regulación tiene un contenido muy similar al previsto en el primer inciso del apartado 2 del art. 1 LPACAP, que dispone:

«Sólo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley (...)».

De los preceptos transcritos se desprende sin dificultad que este apartado 2 del art. 1 LPACAP es, a su vez, una manifestación específica de uno de los denominados «Principios de buena regulación» recogidos en el art. 129 LPACAP, a los que ha de ajustarse el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, de acuerdo con la remisión genérica que lleva a cabo, como se vio líneas arriba, el art. 1.1, *in fine*, de la misma. Por tanto, el análisis de este Consejo ha de comenzar por el necesario contraste de la regulación del citado art. 1.2 LPACAP con la observancia de las competencias constitucional y estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia.

De este modo, resulta de todo punto necesario hacer referencia a la regulación contenida en el art. 15 EAC que, entre otros aspectos, tiene asimismo una evidente conexión con el ámbito material del procedimiento administrativo. Como es suficientemente conocido, este precepto estatutario, perteneciente a la Sección Segunda del Estatuto (dentro del Título I, «De las Instituciones de la Comunidad Autónoma»), versa sobre el Gobierno y la Administración. En sus dos primeros apartados, el art. 15 atribuye al Gobierno de Canarias las funciones ejecutivas y administrativas (apartado 1) y la potestad reglamentaria (apartado 2). Por su parte, el art. 22 de la norma institucional básica establece que «(c)orresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración Pública, de conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado». En el ámbito estrictamente competencial (Título II, «De las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias»), el art. 30.1 EAC atribuye en exclusiva a la Comunidad Autónoma la «Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» y, finalmente, el art. 32.14 EAC confiere a nuestra Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia relativa a «Normas de procedimiento (...)».

Como señaló el Tribunal Constitucional en la STC 35/1982, de 14 de junio, «(e)n el ejercicio de su autonomía [las Comunidades Autónomas], pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia (...) aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas», que «(d)entro de ellas está sin duda la necesaria para fijar la “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”»; para concluir de la forma siguiente: «desde una perspectiva funcional, la autonomía

política se concreta en el hecho de que las Comunidades Autónomas ejercen funciones legislativas y reglamentarias». Quiere decirse, pues, que del principio de autonomía política que acaba de enunciarse se deriva la potestad de las Comunidades Autónomas para aprobar sus propias normas a través del procedimiento del que se hayan dotado, como expresión de la autonomía institucional de que disponen.

El art. 129.4, párrafo segundo, LPACAP exige en materia de procedimiento administrativo la justificación de la iniciativa normativa cuando establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, «atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta». Tal como se puso de relieve con anterioridad, este párrafo segundo se encuentra estrechamente relacionado con el art. 1, apartado 2 de esta Ley, que establece la reserva de ley respecto a la inclusión, de manera motivada, de trámites adicionales o diferentes de los previstos por la misma, «cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento». De acuerdo con el razonamiento que se ha venido exponiendo hasta aquí, este Consejo considera que esta previsión conculca el ámbito competencial que en esta materia le asigna el Estatuto a la Comunidad Autónoma de Canarias, por cuanto, como ya se tuvo ocasión de señalar, la jurisprudencia constitucional reconoce que pueden existir reglas especiales de procedimientos aplicables a la realización de cada actividad material (procedimientos especiales *ratione materiae*), cuya regulación vendrá atribuida al Estado o a las Comunidades Autónomas según de quién sea la materia sustantiva prevalente sobre la que se proyecta dicho procedimiento, de manera que «cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014). En definitiva, la previsión que contiene el art. 129.4, párrafo segundo, así como la que se establece en el art. 1.2 LPACAP, no pueden ampararse en la noción de «procedimiento administrativo común», que deriva del art. 149.1.18ª CE, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

Pero es que, además, el hecho de que sea la propia Ley 39/2015 la que exija una ley para la inclusión y la determinación de los «trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley», afecta significativamente a la autonomía política de la

Comunidad Autónoma de Canarias *ex art.* 13.a) EAC (en relación con el art. 8 del propio Estatuto), toda vez que no sólo condiciona el ejercicio de la potestad legislativa que la norma institucional básica atribuye al Parlamento de Canarias, sino que además despoja a la Comunidad Autónoma de la opción, plenamente legítima, de adoptar la disposición legislativa que considere más conveniente para la regulación de estos trámites, ya sea en una norma de rango legal o en una disposición reglamentaria.

En conclusión, el art. 1, último inciso, en conexión con el art. 129.4, segundo párrafo, y el apartado 2 del mismo precepto de la Ley 39/2015, en cuanto disponen, de una parte, que «(s)ólo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley»; y de otra, que «(c)uando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta», no encuentran amparo en el art. 149.1.18^a CE y, además, vulneran los arts. 13.a), 22.1, 30.1, 30.30 y 32.14 EAC.

B. El Acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad se dirige a la impugnación del apartado 1 del art. 1 LPACAP, «en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo artículo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (...)». Es decir, que el análisis que este Consejo Consultivo está llevando a cabo puede y debe extenderse a otros «principios» a los que alude el último inciso del art. 1.1 y que se plasman en el Título VI de esta disposición legal. A este respecto, se ha de hacer referencia al párrafo tercero del art. 129.4 LPACAP, que prescribe lo siguiente:

«Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante».

La norma estatal reproducida, en cuanto determina como criterio general que la atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario en favor de los titulares de las Consejerías del Gobierno o favor de otros órganos subordinados o dependientes deba fijarse en la ley de habilitación, con carácter excepcional, incide también de forma directa en la autonomía política constitucional y estatutariamente reconocida

a la Comunidad Autónoma de Canarias. En este supuesto, es evidente que la normativa estatal que se examina afecta doblemente al ejercicio de la potestad reglamentaria que el art. 15.2 EAC confiere al Gobierno canario: por una parte, determinando quiénes son los órganos de la Administración autonómica que pueden ejercer la potestad reglamentaria; por otra, exigiendo unos requisitos adicionales, de carácter formal y material, como son la necesaria justificación «en la misma ley de habilitación» y el dato de que deba tener «carácter excepcional».

A este respecto, conviene precisar que la Comunidad Autónoma de Canarias, en el uso de su autonomía política, ha regulado los órganos y las condiciones de ejercicio de la potestad reglamentaria así como la elaboración de las disposiciones de carácter general, en la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública (arts. 33 a 45). Por consiguiente, el art. 129.4, tercer párrafo, segundo inciso, LPACAP, en cuando establece que «(la) atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante», infringe los arts. 15.1 y 2, 22.1, 30.1, 30.30 y 32.14 EAC.

C. Lo mismo hay que decir con relación al contenido del art. 132 («Planificación normativa») LPACAP, que establece lo siguiente:

«1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente».

La previsión misma de una planificación normativa *imperativa* supone una incidencia directa en la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en este caso alcanza el grado más elevado puesto que exige no sólo la previsión de disposiciones reglamentarias, sino la previsión de las iniciativas legislativas que el Gobierno ha de presentar ante el Parlamento, mandato que supone indudablemente condicionar la política del Gobierno de Canarias en el ejercicio de la tarea de impulso legislativo, de su exclusiva incumbencia.

D. A mayor abundamiento, en fin, resulta obligado recordar que las precedentes objeciones, de incontestable trascendencia constitucional, ya fueron realizadas por el Consejo de Estado en el estudio del anteproyecto de la Ley 39/2015. Por lo que

respecta al ejercicio de la iniciativa legislativa, que como se ha visto es objeto de regulación en el Título VI de la LPACAP, en el citado Dictamen 275/2015 se señala categóricamente lo siguiente:

«Ocurre, sin embargo, que tal iniciativa legislativa (...) es inherente a la autonomía política constitucionalmente reconocida a las Comunidades, que son las que pueden y deben disponer de tal iniciativa para la gestión de sus propios intereses (STC 25/1981), con los únicos límites derivados de la Constitución, de los respectivos Estatutos y, en general, de las restantes normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Tal poder de disposición es consecuencia lógica e inescindible del reconocimiento de la mencionada autonomía política - que "equivale al autogobierno y a la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas" (STC 192/2000, de 13 de julio)-, una de cuyas manifestaciones se encuentra en la autonomía jurídica, considerada como facultad de organizarse jurídicamente mediante la creación de un derecho propio dentro del marco constitucional. Quiere ello decir que el Estado no puede interferir en el libre ejercicio de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, sino tan sólo incidir en ellas en la medida en que, a la vista del esquema del reparto competencial o de lo dispuesto en los artículos 150, 155 o 161.2 de la Constitución admisible».

Dicho lo anterior, el Consejo de Estado concluye su razonamiento en los siguientes términos:

«(...) no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento "común" de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce. Por ello (...), ha de sugerirse que se reconsidere en este punto la opción seguida por el anteproyecto».

Idéntica valoración crítica le merece al Consejo de Estado el modo en que la Ley 39/2015 (en especial, su Título VI) incide en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas. Sobre el particular, argumenta lo que sigue:

«La definición del procedimiento administrativo común de la que el Tribunal Constitucional parte para delimitar la extensión de la competencia estatal en la materia se identifica, por tanto, con la noción clásica de este concepto, cuyos nítidos perfiles institucionales impiden extenderlo al procedimiento a través del cual discurre la actividad de la Administración orientada a la producción de normas jurídicas reglamentarias. Es éste un procedimiento especial que no puede equipararse al procedimiento administrativo ni quedar subsumido en él a efectos de justificar la competencia del Estado para regularlo de forma común y uniforme, máxime cuando las Comunidades Autónomas tienen también reconocida,

en términos idénticos al Estado, la función de innovar el ordenamiento jurídico a través de sus propias normas, función ésta que se les reconoce en su condición de entes políticos dotados de autonomía y que, como tal, se encuentra regulada en sus respectivas leyes de Gobierno. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la Sentencia 15/1989, de 26 de enero, cuando declaró que, “si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, (...) el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general».

Por lo expuesto, la conclusión a la que se llega es evidente: el art. 149.1.18ª no autoriza amparar la regulación del procedimiento de normas a las que se refiere el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con el alcance que éste le otorga.

C O N C L U S I Ó N

Por las razones jurídicas expuestas en la fundamentación del presente Dictamen, este Consejo Consultivo considera que concurren razones suficientes para sostener la inconstitucionalidad del inciso final del apartado 1 del artículo 1, en conexión con los preceptos que constituyen el Título VI, y el apartado 2 del mismo artículo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.