

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15846 *Pleno. Sentencia 110/2018, de 17 de octubre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3865-2016. Interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto del artículo 1, en conexión con el título VI, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Competencias sobre procedimiento administrativo: constitucionalidad de la exigencia de ley para el establecimiento de trámite procedimentales adicionales o distintos de los previstos en la norma básica estatal (STC 55/2018). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2018:110

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016, interpuesto por la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de este, contra el artículo 1, en conexión con el título VI (arts. 127 a 133), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Ha sido ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de julio de 2016, la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de este, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, en conexión con el título VI (arts. 127 a 133), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas por desbordar las competencias estatales (art. 149.1, números 18, 13 y 14 CE) con vulneración de las atribuciones estatutarias de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 30, apartados 1 y 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias: EACan).

2. La Ley 39/2015, tal como resulta de su exposición de motivos, pretendería suprimir los procedimientos administrativos especiales, integrándolos como especialidades del procedimiento administrativo común. Desbordaría, en consecuencia, las competencias estatales (art. 149.1, números 18, 13 y 14, CE) y vaciaría la de la Comunidad Autónoma de Canarias en orden a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y el procedimiento administrativo (art. 30, apartados 1 y 30, EACan). Tal vaciamiento se concretaría, en primer término, en el estrechamiento de la competencia autonómica en orden a regular sus procedimientos

especiales; quedaría reducida a los trámites adicionales o distintos de los contemplados por el legislador estatal. También en la limitación de los medios o formas que pueden emplear las Comunidades Autónomas para regular sus procedimientos administrativos. Al exigir normas de rango legal, la Ley controvertida limitaría de forma desproporcionada la libertad para establecer los trámites adecuados para el cumplimiento de sus fines. El artículo 1 de la Ley 39/2015 incurriría en una contradicción. Conforme a su apartado primero, la Ley recoge los principios a los que debe ajustarse el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Sin embargo, su apartado segundo iría más allá, exigiendo la regulación del procedimiento administrativo mediante normas de rango legal e imponer determinados trámites al legislador autonómico.

Los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE no entrarían en juego, por cuanto que se refieren a la ordenación de sectores económicos concretos o de unidad económica general o sectorial (cita la STC 34/2013, FJ 7). En materia de procedimiento administrativo, el artículo 149.1.18 CE permitiría al Estado establecer nada más unas garantías mínimas (SSTC 227/1988, FJ 32; 175/2003 y 141/2014, FJ 5). El procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas sería un procedimiento administrativo especial (STC 15/1989).

Los preceptos impugnados deberían interpretarse como una norma de ámbito interno de la Administración General del Estado, sin limitar las competencias autonómicas para establecer los mecanismos de funcionamiento y el procedimiento administrativo en el ejercicio del poder legislativo y la potestad reglamentaria, sin perjuicio de las garantías mínimas o básicas establecidas por el legislador estatal, en particular, entre otras, la relativa al artículo 105 a) CE, que reconoce el derecho a la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas. Solicita, en consecuencia, que el Tribunal Constitucional declare su inconstitucionalidad o, al menos, que efectúe una interpretación que los haga compatibles con el bloque de la constitucionalidad.

3. Mediante providencia de 19 de julio de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; publicación que se produce en el núm. 184 de 1 de agosto de 2016.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 6 de septiembre de 2016, el Presidente del Senado comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Otro tanto hace la Presidenta del Congreso de los Diputados mediante escrito registrado el 9 del mismo mes.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 7 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

6. Por providencia de 12 de septiembre de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado y conceder la prórroga solicitada.

7. El Abogado del Estado presenta el 3 de octubre de 2016 en el registro general de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

Según el abogado del Estado, el recurso de inconstitucionalidad se habría limitado a impugnar el artículo 1.2 y el párrafo segundo del artículo 129.4 sobre la necesidad de disposición de rango legal para fijar nuevos trámites o establecer otros en el procedimiento administrativo y la exigencia de que tales trámites estén justificados.

Según el Gobierno de Canarias, el Estado se habría irrogado de este modo la competencia para establecer los procedimientos especiales. Ninguna alegación concreta se realiza respecto de los demás artículos, que dice impugnar. Más aún, da a entender que acepta la constitucionalidad del artículo 133 de la Ley, relativo a la participación ciudadana.

El Abogado del Estado resume después la doctrina constitucional sobre la competencia estatal para regular el procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), así como las finalidades de la Ley 39/2015, en lo relativo a la elaboración de disposiciones normativas. Tras ello responde a las alegaciones del recurso, tal como ha sido previamente acotado. La exigencia de justificación no vulneraría competencia alguna. Se trataría de una nueva exigencia destinada a garantizar la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad (art. 9.3 CE). En cuanto a que cualquier nueva medida deba estar establecida por ley, la previsión controvertida no haría más que reiterar lo establecido en el artículo 105 c) CE.

8. Por providencia de 16 de octubre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Planteamiento.—La letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de este, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, en conexión con el título VI (arts. 127 a 133), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas alegando que desborda las competencias estatales (art. 149.1, apartados 18, 13 y 14 CE) y que con ello vulnera las atribuciones estatutarias de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 30, apartados 1 y 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias: EACan). El Abogado del Estado se opone al recurso, solicitando su desestimación íntegra.

Como se verá *infra*, debe entenderse que el recurso se dirige específicamente contra determinadas previsiones localizadas en los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015.

La STC 55/2018, de 24 de mayo, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra varios preceptos de la misma ley, entre ellos los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo. El objeto de aquel recurso es más amplio que el ahora enjuiciado. En lo que nos importa, se denunciaba igualmente el desbordamiento de las competencias atribuidas al Estado en los apartados 18, 13 y 14 del artículo 149.1 CE.

A efectos sistemáticos, el Tribunal se remite a aquella sentencia en lo que hace a la presentación de la ley (FJ 2), al encuadramiento del conflicto competencial (FJ 3) y a la determinación del alcance de los títulos competenciales que enmarcan la controversia (FJ 4).

2. Contenido de los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 y alcance de la impugnación.

a) Las alegaciones de la parte recurrente se refieren únicamente al inciso «trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley» y a la exigencia de norma con rango legal del artículo 1.2 de la Ley 39/2015.

Según se razona, vaciarían la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en orden a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y el procedimiento administrativo (art. 30, apartados 1 y 30, EACan) por dos razones: (i) Las previsiones controvertidas reducirían la competencia autonómica a la simple fijación de trámites adicionales o distintos de los contemplados por el legislador estatal. (ii) Al exigir normas de rango legal invadirían la competencia de las comunidades autónomas para decidir sobre los trámites adecuados para el cumplimiento de sus fines.

Sin necesidad de considerar tacha alguna de inadmisibilidad, no habiendo alegaciones respecto de los demás preceptos, el objeto del presente recurso ha de quedar limitado a los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, en cuanto contienen las prescripciones contra las que se plantean los óbices constitucionales, como razona el abogado del Estado.

b) El artículo 1.2 dispone: «Solo 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. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar».

c) El artículo 129.4, párrafo segundo, establece: «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».

d) La Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias considera que los preceptos impugnados resultan aplicables a los procedimientos de elaboración tanto de proyectos de reglamento y anteproyectos de ley, como de actos administrativos.

Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, no se aplican a la elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley, como declara la STC 55/2018, FJ 6 b): «Si el apartado primero del artículo 1, en lo relativo a la elaboración de normas, indica que la ley contiene solo 'principios', debe interpretarse que los trámites a los que se refiere el apartado segundo son los 'adicionales o distintos' de los del 'procedimiento común' de elaboración de 'actos administrativos'. La Ley 39/2015 no regula, en efecto, los trámites de un procedimiento común de elaboración de normas, por lo que los 'trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley' han de ser, necesariamente, los trámites adicionales o distintos a los del procedimiento común de elaboración de resoluciones administrativas. En definitiva, las limitaciones impuestas a la creación de trámites obligarían solo al legislador que se ocupa de la aprobación de resoluciones administrativas ... Lo mismo cabe afirmar respecto del artículo 129.4, párrafo segundo. Impone, con parecidos términos, límites al establecimiento de 'trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley'. Nada hay en su tenor que permita entender que el procedimiento al que se refiere es el de elaboración de proyectos normativos».

No siendo aplicables los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo –en virtud de esta interpretación constitucional–, a la elaboración de proyectos normativos, deben considerarse sin objeto las alegaciones del recurso en la parte que se refiere a una invasión de la competencia autonómica para regular los procedimientos de elaboración de aquellos.

3. Examen de la impugnación por la que se alega que el inciso «trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley» (art. 1.2) vulnera las competencias autonómicas.–La competencia estatal relativa al «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) habilita para llevar a cabo una regulación general del «procedimiento, entendido en sentido estricto»: «iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3) y de otras normas no estrictamente procedimentales, como las que «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 señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica.

Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no excluyen la competencia autonómica para regular trámites de procedimiento administrativo especial en el marco del procedimiento común. Antes bien, condicionan su ejercicio a fin de promover el «tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas» [SSTC 55/2018, FJ 9 b), y 227/1988, FJ 27]. De este modo los preceptos impugnados, lejos de negar la capacidad del Estado y las comunidades de adoptar normas de procedimiento administrativo especial, la presuponen. El preámbulo de la ley razona sobre el alcance de esta competencia: «Con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades *ratione materiae* o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de procedimiento administrativo común con carácter básico».

En consecuencia, esta alegación debe ser desestimada.

4. Examen de la impugnación por la que se alega que la exigencia de norma con rango de ley (art. 1.2) vulnera las competencias autonómicas.— Conforme al artículo 1.2 de la Ley 39/2015, las comunidades autónomas y el propio Estado, cuando regulen los trámites de procedimiento administrativo especial de elaboración de actos en el marco de sus respectivos títulos competenciales, deberán utilizar instrumentos con rango legal. La previsión impugnada viene a confiar las regulaciones procedimentales a la ley y, en sus respectivos casos, a las normas gubernamentales con rango de ley. Esto supone, ciertamente, una limitación de la capacidad de autoorganización de las comunidades autónomas, como razona la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

Ahora bien, esta limitación no puede considerarse lesiva de las competencias de las comunidades autónomas por las siguientes razones: (i) El precepto controvertido no impide con carácter absoluto o general el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia procedimental por los órganos competentes de las comunidades autónomas. Antes bien, «las Comunidades Autónomas conservan la capacidad de optar entre los instrumentos legal y reglamentario en una serie no desdeñable de aspectos: órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar» [STC 55/2018, FJ 6 c)]. (ii) La norma controvertida desarrolla una reserva de ley que tiene su fundamento en una garantía constitucional, como ha reconocido la STC 55/2018, FJ 6 c): «Los incisos controvertidos del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional [art. 105 c) CE]. Hay pues ‘razones constitucionales’ [STC 41/2016, FJ 7 c)] que justifican la reserva de ley establecida». Procede, en consecuencia, descartar que la exigencia de norma con rango de ley invada las competencias estatutarias de las comunidades autónomas

En consecuencia, esta alegación debe ser desestimada.

5. Contenido del fallo.—Desestimadas las impugnaciones de los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, procede desestimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016 interpuesto por el Gobierno de Canarias.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la Sentencia, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición parcialmente discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

Mi discrepancia se centra en el fundamento jurídico 4 de la Sentencia, que declara constitucional el art. 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Por las razones que expuse en el Voto particular que formulé a la STC 55/2018, de 24 de mayo, a cuyo contenido me remito, en aras de la brevedad, considero que dicho precepto debería haber sido declarado inconstitucional.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.