

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 175** *Pleno. Sentencia 157/2019, de 28 de noviembre de 2019. Cuestión de inconstitucionalidad 2908-2019. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del artículo 21.2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias. Competencias sobre procedimiento administrativo y protección del patrimonio histórico: nulidad parcial del precepto legal autonómico que regula la caducidad de los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural.*

ECLI:ES:TC:2019:157

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados 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 Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2908-2019, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del art. 21.2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

I. Antecedentes

1. Con fecha 8 de mayo de 2019, tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por el que se remite, junto al testimonio de las actuaciones, el auto de 29 de marzo de 2019, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 21.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

2. Los antecedentes que presentan relevancia para esta cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) El 11 de diciembre de 2014 se publicó en el «Boletín Oficial de Canarias» el Decreto 111/2014, de 28 de noviembre, por el que se modificó la delimitación del bien de interés cultural, con categoría de conjunto histórico, «Barrio de los Hoteles Pino de Oro», en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife, Isla de Tenerife.

b) La entidad mercantil Julitex, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo (procedimiento ordinario 14-2015) contra el citado Decreto 111/2014 ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. En el suplico de la demanda, se instaba la declaración de nulidad del Decreto, preferentemente, por caducidad del procedimiento para su aprobación, razonando que desde la fecha de la incoación del procedimiento hasta la aprobación del decreto impugnado se había superado con creces el plazo de doce meses establecido en el artículo 21.2 de la Ley 4/1999. Aunque dicho precepto exige la denuncia de mora para que pueda tener lugar la caducidad, la demanda argumentaba sobre la contradicción de dicho requisito con la normativa sobre procedimiento administrativo común, dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE, contenida en el artículo 44 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), que establece la caducidad automática del procedimiento transcurrido el plazo, sin previa denuncia de mora. La demanda invocaba también sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y del Tribunal Supremo en ese sentido.

c) La letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la contestación a la demanda, solicitó la inadmisión del recurso por la causa del artículo 69 b) de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en relación con el artículo 57.2 LJCA, por falta de capacidad procesal, al no haber aportado la entidad demandante el preceptivo acuerdo para litigar adoptado por órgano competente. Subsidiariamente, solicitaba la demandada la desestimación del recurso por razones de fondo. En cuanto a la caducidad del procedimiento, se negaba esgrimiendo que el art. 21.2 de la Ley del patrimonio histórico de Canarias no ha sido impugnado y está vigente.

d) Conclusos los autos y señalada fecha para votación y fallo, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 21.2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo.

e) Evacuado el trámite de alegaciones de las partes, y elevada la cuestión de inconstitucionalidad por auto de 27 de marzo de 2018, fue registrada con el núm. 2414-2018. Tras la tramitación dispuesta por el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la cuestión fue inadmitida por ATC 111/2018, de 16 de octubre, debido al silencio del auto de planteamiento sobre la causa de inadmisibilidad del recurso del art. 69 b) LJCA, por supuesta falta de capacidad procesal de la demandante, ya que la doctrina constitucional exige el pronunciamiento del órgano judicial sobre las cuestiones previas de legalidad procesal, rechazando la validez de las justificaciones implícitas.

f) Notificado el ATC 111/2018 con devolución de las actuaciones originales del procedimiento, mediante providencia de 22 de febrero de 2019 el órgano promotor de esta cuestión de inconstitucionalidad abre nuevamente el trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 LOTC, haciendo constar la previa subsanación del defecto de acreditación de la capacidad procesal de la mercantil recurrente.

g) En sus alegaciones, las partes reiteraron las posiciones manifestadas en la tramitación previa al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 2414-2018: los representantes procesales del Gobierno de Canarias y de la mercantil Julitex se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que el Ministerio Fiscal considera pertinente su planteamiento, sin entrar en el fondo del asunto.

h) Mediante auto de 29 de marzo de 2019, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 21.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/1999, del patrimonio histórico de Canarias, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

3. El auto de planteamiento tiene por subsanado el defecto de acreditación de la capacidad procesal de la recurrente, que dio lugar al óbice apreciado por el ATC 111/2018 para inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2414-2018.

En cuanto al juicio de aplicabilidad y relevancia, expone que el art. 21.2 de la citada Ley 4/1999, al exigir la denuncia de mora para que opere la caducidad de los expedientes de declaración de bienes de interés cultural, es la norma aplicable al caso. De su validez depende la respuesta del órgano judicial a la pretensión principal de la recurrente en el proceso *a quo*, que insta la nulidad del Decreto 111/2014 por entender que fue aprobado una vez caducado el procedimiento, al haberse superado el plazo máximo de resolución, y de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común, que no contempla la exigencia de denuncia de mora.

La duda de constitucionalidad reside en considerar que la denuncia de la mora prevista en el art. 21.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/1999, de 15 de marzo, incurre en inconstitucionalidad mediata por infracción del art. 42.3 a) en relación con el art. 44 LPC, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, norma aplicable al caso por razón de la fecha de tramitación y aprobación del Decreto 111/2014 recurrido en el proceso *a quo*. En un supuesto de inconstitucionalidad mediata, con ello se vulnera el art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común. Se invocan las SSTC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7. En particular, la STC 166/2014, de 22 de octubre, que determina que, si bien la Comunidad Autónoma puede establecer un plazo máximo para resolver un procedimiento administrativo, la antedicha competencia estatal comprende la determinación del día inicial de cómputo de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio.

Tras exponer la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia y la doctrina constitucional relativa a la cláusula de prevalencia (SSTC 102/2016, de 25 de mayo, 204/2016, de 1 de diciembre, y 1/2017, de 16 de enero), concluye que esta última no resulta aplicable a este supuesto, porque no cabe aplicar el desplazamiento a la ley autonómica que fue aprobada ya en contradicción con la legislación básica, y no se trata de un supuesto en que se produce una repetición por una ley autonómica de una norma básica del Estado y la posterior modificación de esa normativa básica en un sentido incompatible con aquella legislación autonómica. Señala al respecto que ni en materia de patrimonio histórico ni en materia de procedimiento administrativo el reparto competencial responde al esquema bases-desarrollo.

4. Por providencia de 2 de julio de 2019, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento [art. 10.1 c) LOTC]; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al fiscal general del Estado, al Gobierno de Canarias y al Parlamento de Canarias, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones (art. 37.3 LOTC); comunicar la presente resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, a fin de que permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente (art. 35.3 LOTC), y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y el «Boletín Oficial de Canarias».

5. Mediante sendos escritos registrados los días 15 y 29 de julio de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunicaron los acuerdos de las mesas de las respectivas cámaras de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado el 26 de julio de 2019, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias se personó en el proceso en su nombre y representación, alegando que, habiendo sido derogado el precepto cuestionado por Ley del Parlamento de Canarias 11/2019, de 25 de abril, del patrimonio cultural de Canarias, se adhiere a las alegaciones que se formulen por el servicio jurídico del Gobierno de Canarias.

7. Con fecha 26 de julio de 2019, el abogado del Estado se personó en el procedimiento y formuló sus alegaciones. Tras recoger una amplia referencia a la doctrina constitucional relativa a las normas de procedimiento administrativo común, insta la estimación de la cuestión por las razones que seguidamente se resumen.

La norma cuestionada establece con la denuncia de mora un requisito adicional que modula la regulación general de la caducidad [arts. 42.3 a) y 44 LPC], que forma parte las normas de procedimiento administrativo común dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE. El acto o modo de finalización del procedimiento, al marcar o determinar como tal acto resolutorio –también el no explícito– los efectos jurídicos de una situación jurídica concreta de modo definitivo, no obstante su posible revisión por los cauces que el ordenamiento establezca, es algo que sin duda posee trascendencia para garantizar un tratamiento común frente a todas las administraciones públicas.

La configuración de las formas de terminación del procedimiento, y en concreto la de la caducidad, integra el ámbito básico de regulación. Fijar el plazo máximo en el que la administración debe resolver, afectando a los derechos subjetivos o intereses legítimos de los interesados, constituye una garantía general del administrado. Si para la caducidad la norma básica no exige otra cosa que el transcurso sin interrupción del plazo máximo de duración legalmente previsto, la denuncia de mora introducida por el art. 21.2 de la Ley autonómica 4/1999, supone una regulación que difiere del régimen común en tanto que instituye un nuevo trámite de carácter indispensable o inexcusable, y que resulta ser una carga para el interesado, un trámite obligatorio que concede a la administración actuante un correlativo plazo adicional o suplementario para evitar la caducidad, sin verse constreñida todavía por el sentido de la ausencia de resolución expresa. Prevé, por tanto, un requisito adicional que modula la configuración misma del procedimiento en sentido más gravoso para el interesado o titular del derecho que se ventila en su seno.

Por consiguiente, el art. 21.2 de la Ley 4/1999, vulnera, en el mismo momento de su promulgación e inicio de vigencia, y en el momento en que se impugnó el acto administrativo y se formalizó el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se planteó la cuestión de inconstitucionalidad, los arts. 42.3 a) y 44 LPC, vigentes entonces y equivalentes a los hoy vigentes arts. 25 y 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común. Con ello, indirectamente se vulnera el art. 149.1.18 CE.

8. La letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias, en nombre de su Gobierno, presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 2 de septiembre de 2019.

Señala en primer lugar que, a excepción de sus disposiciones adicionales primera a cuarta, la Ley del patrimonio histórico de Canarias ha sido derogada expresamente por la Ley 11/2019, de patrimonio cultural de Canarias, circunstancia que determina la pérdida sobrevenida del objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad.

De no admitirse este argumento, es necesario tener en cuenta que el art. 21.2 de la Ley 4/1999 de 15 de marzo reprodujo el art. 9.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español. Por ello, lejos de resultar inconstitucional, el tratamiento de la norma autonómica debe ser el mismo que el de la citada norma estatal: no su inconstitucionalidad sino su desplazamiento del ordenamiento jurídico, una vez que la normativa de procedimiento administrativo común ha dispuesto la caducidad automática, sin denuncia de mora.

9. Mediante escrito registrado el día 10 de septiembre de 2019, la fiscal general del Estado comparece y formula las alegaciones que, en síntesis, se exponen a continuación.

El auto de planteamiento no contiene una reflexión sobre la contradicción del precepto cuestionado con el art. 42.3 a) LPC: esta última norma se aplica solo de manera supletoria, cuando los procedimientos no fijan plazo para resolver, que no es el caso pues la norma autonómica cuya constitucionalidad se cuestiona establece un plazo

de doce meses para la terminación del expediente. Tampoco la providencia de audiencia a las partes sometió a su consideración la posible confrontación del art. 21.2 de la ley autonómica con el art. 43.2 a) de la ley estatal. Con cita del ATC 73/2016, FJ 2, considera que no se han cumplido las exigencias establecidas por el art. 35.2 LOTC respecto del art. 43.2 a) LPC, que en consecuencia debe ser descartado como norma de contraste, debiendo ser analizada la duda de constitucionalidad solo en relación con la posible contradicción del precepto autonómico con el art. 44 LPC.

Ha de descartarse asimismo el contraste con lo establecido por el art. 9.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español. Si bien este precepto disponía un trámite de denuncia de mora, ha de entenderse derogado por la reforma de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común mediante Ley 4/1999, de 14 de enero. Así lo determinó la STS 2965/2012, de 27 de marzo, correspondiendo el análisis de la vigencia o derogación de las normas a la jurisdicción ordinaria (STC 308/2006, de 23 de octubre, FJ 7).

El art. 44.2 LPC, que impone la caducidad del procedimiento sin denuncia de mora, es norma del procedimiento administrativo común, dictada al amparo del art. 149.1.18 CE, desde el punto de vista tanto formal como material, como se sigue de la doctrina de la STC 166/2014, de 22 de octubre, FFJJ 4 a 6. Dado que –salvedad hecha de lo dispuesto en el art. 149.1.28 CE– la protección del patrimonio histórico es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias (STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3), y le corresponde la declaración de los bienes de interés cultural, debe analizarse si la denuncia de mora es una regla especial que viene impuesta por la actividad administrativa *ratione materiae*.

El requisito de la denuncia de la mora es eminentemente procedimental, sin incidencia en la regulación sustantiva que corresponde dictar a la Comunidad Autónoma para ejercer las competencias propias en materia de patrimonio histórico-artístico. La norma cuestionada no es necesaria para desarrollar esta actividad administrativa, de manera que el requisito de la denuncia de la mora no puede entenderse amparado por esta circunstancia. En consecuencia, aun cuando la competencia legislativa en materia de patrimonio histórico esté atribuida a la Comunidad Autónoma de Canarias, esta debe respetar, en todo caso, «las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro de sus competencias» (STC104/2018, de 4 de octubre, FJ 4).

De la comparación de ambos textos legales, estatal y autonómico, se desprende que la contradicción entre los mismos es cierta e incontrovertible, sin que la divergencia pueda salvarse por vía interpretativa, pues mientras la norma autonómica exige la denuncia de la mora, este requisito es silenciado por la norma estatal que no lo exige para la declaración de caducidad de los expedientes administrativos.

El precepto autonómico vulnera con ello el art. 149.1.18 CE, pero únicamente en relación con la regulación procedimental sobre la necesidad de denuncia de mora, que se concreta en el siguiente inciso: «Transcurrido este plazo se podrá denunciar la mora por cualquier interesado. Una vez denunciada la mora, la administración actuante dispondrá de dos meses para concluir el expediente y elevarlo al Gobierno de Canarias para la declaración del bien de interés cultural la que deberá producirse en el plazo de dos meses a partir de la recepción».

10. Por providencia de 27 de noviembre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 21.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias. Este precepto regula la caducidad de los procedimientos de declaración de los bienes de interés cultural en los siguientes términos:

«Los expedientes se tramitarán dentro de un plazo de doce meses desde su incoación. Transcurrido este plazo se podrá denunciar la mora por cualquier interesado. Una vez denunciada la mora, la administración actuante dispondrá de dos meses para concluir el expediente y elevarlo al Gobierno de Canarias para la declaración del bien de interés cultural la que deberá producirse en el plazo de dos meses a partir de la recepción. En otro caso, el expediente de declaración quedará caducado y sin efecto, no pudiendo volver a incoarse hasta después de tres años, salvo cuando medie instancia del propio titular del bien.»

Para el órgano judicial, en un supuesto de inconstitucionalidad mediata, el precepto transcrito contradice lo dispuesto en el art. 42.3 a), en relación con el art. 44, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. La contradicción apreciada en el auto de planteamiento estriba en la denuncia de mora prevista en el precepto autonómico, requisito no previsto en la citada normativa estatal, integrante de la legislación de procedimiento administrativo común. Ello determinaría la vulneración del art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en esta materia.

Por las razones de las que se ha dejado constancia detallada en los antecedentes, el Ministerio Fiscal y el abogado del Estado interesan la estimación de esta cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, la representante procesal del Gobierno de Canarias considera que la derogación de la Ley 4/1999, de 15 de marzo determina la pérdida sobrevenida del objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad. Subsidiariamente, plantea que, una vez que la normativa de procedimiento administrativo común ha dispuesto la caducidad sin denuncia de mora, se ha producido el desplazamiento de la ley canaria, pero no su inconstitucionalidad.

2. Antes de examinar el fondo del asunto, han de despejarse algunas cuestiones previas planteadas por las partes en sus alegaciones.

a) Frente a lo que sostiene el Gobierno de Canarias, la derogación (excepto las disposiciones adicionales primera a cuarta) de la Ley 4/1999 mediante la Ley 11/2019, de 25 de abril, de patrimonio cultural de Canarias, no supone la pérdida sobrevenida de objeto de este proceso constitucional. En las cuestiones de inconstitucionalidad, los efectos extintivos sobre el objeto del proceso, como consecuencia de la modificación o derogación de la norma cuestionada, vienen determinados por el hecho de que, tras esa modificación o derogación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo*, y de que de su validez dependa la decisión a adoptar en este (por todas, STC 22/2019, de 14 de febrero, y las allí citadas). Es la finalidad de conciliar la doble obligación que recae sobre los órganos judiciales de actuar sometidos a la Ley y a la Constitución (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1) la que determina que «la supervivencia del proceso constitucional en los casos de derogación o modificación de la disposición legal sobre la que se plantea la duda de constitucionalidad se supedita a que la norma cuestionada resulte todavía aplicable en el proceso *a quo* y que de su validez dependa la decisión a adoptar en este (así, la STC 6/2010, de 14 de abril, con cita de las SSTC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 3; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 3, y 101/2009, de 27 de abril, FJ 2)» (ATC 175/2017, de 19 de diciembre, FJ 3).

La nueva Ley 11/2019, de patrimonio cultural de Canarias, si bien regula en su art. 31 el régimen de caducidad de los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural, suprimiendo la denuncia de mora, solo contempla su aplicación a los procedimientos incoados con anterioridad a su entrada en vigor, que se encuentren en fase de instrucción (disposición transitoria quinta). No es evidentemente el caso del decreto autonómico cuya validez se ventila en el proceso *a quo*, aprobado en 2014, estando vigente en su plenitud la ley ahora derogada, que rigió por tanto la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo hasta su terminación.

En dicho procedimiento se aplicó el art. 21.2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, quedando satisfecho por el auto de planteamiento el juicio de aplicabilidad y relevancia y acreditada, como señala la fiscal general del Estado, la relación lógica entre la eventual nulidad del precepto cuestionado y la satisfacción de la pretensión principal ejercitada por la demandante en el proceso *a quo*.

b) Procede delimitar el objeto de enjuiciamiento, pues la duda de constitucionalidad, como advierte la fiscal general del Estado, no afecta al art. 21.2 de la Ley 4/1999 en su integridad. No se cuestiona el plazo máximo de resolución del procedimiento de declaración de bienes de interés cultural (inciso inicial), ni la prohibición de nueva incoación de oficio durante los tres años siguientes a la caducidad (inciso final). El examen de constitucionalidad del precepto cuestionado se ciñe por tanto al régimen de caducidad con exigencia de denuncia de mora.

c) Se hace necesario también precisar cuáles son las normas del procedimiento administrativo común que han de servir como parámetro de contraste, pues según el auto de planteamiento el art. 21.2 de la Ley 4/1999 incurre en inconstitucionalidad mediata por infracción del art. 42.3 a) en relación con el art. 44 LPC, en tanto que la fiscal general del Estado considera que el art. 42.3 a) LPC debe quedar excluido del análisis, pues ni la providencia de audiencia lo sometió a la consideración de las partes, incumpliendo las exigencias del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ni el auto argumenta sobre la contradicción del precepto cuestionado con este precepto estatal.

Ciertamente, el auto de planteamiento no plantea con ello una cuestión nueva, distinta o autónoma de la sometida a audiencia de las partes en el trámite previsto en el art. 35.2 LOTC. Cuando el auto invoca el art. 42.3 a) LPC, lo hace en relación con el art. 44 LPC, lo que no hace otra cosa que evidenciar la conexión entre el *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo de resolución de los procedimientos iniciados de oficio [la fecha del acuerdo de iniciación (art. 42.3 a)] y los efectos del vencimiento del plazo máximo para resolver los mismos [el silencio administrativo, art. 44.1, o la caducidad (art. 44.2)]. La providencia por la que se da audiencia a las partes y el auto de planteamiento coinciden en la identificación tanto de la norma legal objeto de la duda de constitucionalidad como del precepto constitucional que se considera infringido, cumpliendo con ello las exigencias del art. 35.2 LOTC, sin que a ello se oponga el mayor desarrollo argumental que, lógica y debidamente, contiene el auto por el que se eleva la cuestión a este Tribunal.

No obstante, para resolver la duda de constitucionalidad relevante en el proceso *a quo*, basta con examinar el núcleo de la confrontación normativa, que reside en el art. 21.2 de la Ley 4/1999 –en la parte que regula la caducidad con denuncia de mora– en contraste con el art. 44.2 LPC, que regula la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio «en que la administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen», supuesto genérico en el que encaja el específico procedimiento de declaración de los bienes de interés cultural (en este sentido, STS 2965/2012, de 27 de marzo, FD 5).

3. En un supuesto de inconstitucionalidad mediata, la norma autonómica no confronta directamente con la Constitución, sino de su examen a la luz de otra norma infraconstitucional dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias, concretamente en las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE.

Así lo ha reiterado la STC 104/2018, de 4 de octubre: «la existencia de la infracción constitucional denunciada precisa de las dos siguientes condiciones [...]: en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas,

la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal debe concluirse entonces que aquella ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial (así, SSTC 181/2012, de 15 de octubre, y 132/2013, de 6 de junio)»(FJ 3).

Sintetizando la doctrina previa, en lo que aquí interesa, señala la STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4, que la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) «habilita la aprobación de 'normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos' [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que 'definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración' (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, 'la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto': 'iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos' (STC 50/1999, FJ 3)». Añade que «'la regulación de [los] procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado [...]. Por ello, en principio, 'cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias' [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]».

Se sigue de esa doctrina que, cuando les corresponda la competencia normativa, los procedimientos administrativos *ratione materiae* aprobados por las comunidades autónomas deben respetar en todo caso las reglas del procedimiento administrativo común fijadas por el Estado ex art. 149.1.18 CE (en el mismo sentido, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7; 150/2012, de 5 de julio, FJ 9; 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5, y 110/2018, de 17 de octubre, FJ 3).

Sobre la caducidad de los procedimientos administrativos, cuestión sobre la que se proyecta concretamente la duda de constitucionalidad objeto de este proceso, se ha pronunciado el Tribunal en la citada STC 166/2014, FJ 6: «forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia –con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5– el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación (en este caso, por tratarse de un procedimiento susceptible de causar efectos desfavorables al interesado, la caducidad del expediente: art. 44.2 LPC), pues de lo contrario aquella previsión inicial no pasaría de ser una mera declaración de principios. Desde luego, sin esas dos previsiones –la una impuesta para la efectividad de la otra– no habría procedimiento administrativo 'común', o, en todo caso, el modelo sería otro distinto».

El art. 44.2 LPC, en la redacción vigente cuando se resolvió el procedimiento administrativo y se inició el proceso judicial del que dimana esta cuestión de inconstitucionalidad, regulaba la «falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio», disponiendo que, en aquellos en los que la administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, produce automáticamente la caducidad. Si bien se debe utilizar como canon de enjuiciamiento la legislación vigente en el momento de referencia para la aplicación por el órgano judicial *a quo* de la norma cuestionada (por todas, STC 150/2014, de 22 de septiembre, FJ 2), cabe señalar que en la actualidad el art. 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, mantiene el mismo régimen de caducidad por el mero transcurso del plazo máximo fijado para resolver.

El art. 44.2 LPC, al regular la caducidad automática, sin denuncia de mora, de los procedimientos iniciados de oficio, constituye una norma del procedimiento administrativo común, que se justifica en la necesidad de una garantía mínima, común a todo procedimiento encaminado a la producción de actos administrativos, que además «redunda en beneficio de los administrados» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 3).

4. Aunque varíe el enfoque, el examen de la duda de constitucionalidad desde la perspectiva sectorial, a la luz de la distribución de competencias estatales y autonómicas en materia de patrimonio histórico, desemboca en la misma conclusión: la necesaria observancia de lo dispuesto en el art. 44.2 LPC.

Regida por los arts. 149.1.28 y 149.2 CE y, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el art. art. 137 del Estatuto de Autonomía de Canarias, los criterios generales de la doctrina constitucional sobre esta materia han quedado sintetizados en la STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3, a la que procede ahora remitirse. La STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 10, analizó específicamente la proyección de este reparto competencial en la declaración de bienes de interés cultural regulada en el art. 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, determinando lo siguiente:

«La calificación formal como bienes de interés cultural de ‘los más relevantes’ del Patrimonio Histórico Español (art. 1.3 de la Ley) constituye un requisito para que puedan gozar de singular protección y tutela (art. 9.1) y también por tanto para su defensa contra la exportación y la expoliación; pero lo es asimismo para la sumisión a un régimen singular derivado de su importancia cultural y que en su propia complejidad abarca medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada.

La amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no solo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las comunidades autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a este le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6. En consecuencia, el inciso final del art. 9.1 (‘declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada’) no se ajusta al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende referido solamente a aquellos supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado art. 6. Pero sería contrario a aquel si se le considerase aplicable en todo caso. Así depurado el precepto de su exceso competencial (incluso el inciso inicial del párrafo 2) el resto de sus normas no implican extralimitación y son aplicables a todos los expedientes de declaración tanto los de competencia del Estado como de las comunidades autónomas.»

Entre las normas estatales que, según este pronunciamiento, no incurrían en extralimitación competencial, figuraba el apartado 3 del art. 9, que disponía tanto el plazo máximo de resolución de los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural como la exigencia de denuncia de mora para que se produjera el efecto de caducidad del expediente. Ahora bien, tras la reforma del régimen de caducidad introducida en la legislación de procedimiento administrativo común por la Ley 4/1999, ha de tenerse por derogado el art. 9.3 de la Ley del patrimonio histórico español, siendo de aplicación el art. 44.2 LPC. Así resulta de la doctrina del Tribunal Supremo, sentada, entre otras, en la STS 2965/2012, de 27 de marzo, FD 4 y, para la Comunidad Autónoma de Canarias, en la STS 8740/2012, de 18 de diciembre, FFDD 2 y 3. El Tribunal Supremo es el «último y superior intérprete de la legalidad ordinaria, sin perjuicio de las competencias del

Tribunal Constitucional (arts. 123.1 CE)» (STC 93/2012, de 7 de mayo, FJ 2), siendo doctrina constitucional reiterada que «la selección de las normas aplicables, así como el análisis de su vigencia y derogación, corresponde en exclusiva a la jurisdicción ordinaria de acuerdo con el art. 117 CE, y que el control por parte de este Tribunal de la selección de la norma aplicable solo podrá producirse, en términos generales, si se ha tratado de una decisión arbitraria, manifiestamente irrazonable o si ha sido fruto de un error patente (STC 203/1994, de 11 de julio, FJ 3, y las que en ella se citan)» (STC 308/2006, de 23 de octubre, FJ 7).

5. El art. 21.2 de la Ley 4/1999 objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad regula la denuncia de mora como exigencia previa a la caducidad de los expedientes de declaración de bienes de interés cultural. Introduce un trámite no previsto en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), que entraña una contradicción efectiva e insalvable con el art. 44.2 LPC. La denuncia de mora se opone a la regla de caducidad automática, y no puede considerarse un trámite complementario o compatible con esta, en el sentido acogido por la doctrina constitucional, según la cual las reglas del procedimiento administrativo común no excluyen la competencia autonómica para regular trámites de procedimiento administrativo especial (antes bien la presuponen), pero «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]» (STC 110/2018, de 17 de octubre, FJ 3).

Es precisamente la garantía del tratamiento común la que se ve comprometida por el régimen de denuncia de mora previsto en el precepto cuestionado. El legislador autonómico no se ha limitado a regular el plazo de un procedimiento especial en el ámbito de su competencia; ha regulado también los efectos de su incumplimiento, en contra del régimen vigente del procedimiento administrativo común, que contempla la caducidad automática. La exigencia de denuncia de mora da pie a que el incumplimiento del plazo máximo de terminación carezca de efecto alguno, pues si el interesado no denuncia la mora, el expediente quedará abierto indefinidamente, por más que se haya superado con creces el plazo de terminación. Impone con ello a los interesados una carga adicional que no están obligados a soportar, alterando la estructura diseñada por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le confiere el art. 149.1.18 CE, y que desde luego no redundaría en beneficio de los interesados.

Por ello, el art. 21.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/1999, de 15 de marzo resulta ser inconstitucional y nulo en el siguiente inciso: «Transcurrido este plazo se podrá denunciar la mora por cualquier interesado. Una vez denunciada la mora, la administración actuante dispondrá de dos meses para concluir el expediente y elevarlo al Gobierno de Canarias para la declaración del bien de interés cultural la que deberá producirse en el plazo de dos meses a partir de la recepción».

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2908-2019 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 21.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias, en el inciso: «Transcurrido este plazo se podrá denunciar la mora por cualquier interesado. Una vez denunciada la mora, la administración actuante dispondrá de dos meses para concluir el expediente y elevarlo al Gobierno de Canarias para la declaración del bien de interés cultural la que deberá producirse en el plazo de dos meses a partir de la recepción».

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

Dada en Madrid, a veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve.—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.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.