



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 / 1 9 8 7

La Laguna, a 22 de abril de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre el *Proyecto de Decreto de regulación de la Comisión de Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Consejo de Gobierno de ésta en su reunión del día 13 de marzo de 1987 (EXP. 11/1987 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen, solicitado de este Organismo por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo, establecida en los arts.3.1 y 2, 10.6 y 11.1 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio, será determinar la adecuación del Proyecto de Decreto de Regulación de la Comisión de Administración territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) al Ordenamiento jurídico, según se dispone en los arts.43 del Estatuto de Autonomía (EACan) y 1 de la citada Ley autonómica.

Al respecto, habrán de tenerse en cuenta, además de los preceptos constitucionales y estatutarios que fueren aplicables, interpretados de acuerdo con la jurisprudencia que, en su caso, hubiere emanado el Tribunal Constitucional (TC) -en particular los contenidos en los arts.140 y 141 de la Constitución (CE) y 7.2, 22 y 32.1, EACan- los que, siendo asimismo de aplicación a este supuesto, se recojan en la legislación básica del Estado sobre Régimen Local, establecida según lo previsto en el art. 149.1.18ª, CE -constituida fundamentalmente, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de dicho Régimen (LRBRL), vigentes en idéntica materia

* **PONENTE:** Sr. Pedreira Gómez.

(TRRL), aprobado, en cumplimiento de lo prevenido en la disposición final primera. LRBRL, por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), o bien, en la legislación de la CAC sobre la materia indicada, en especial la Ley autonómica 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), dictada por el Parlamento regional de acuerdo con las previsiones de la mencionada LRBRL y del propio Estatuto y que resulta directamente aplicable al objeto del Proyecto sometido al análisis del Consejo Consultivo (cfr. art. 24, LRJAPC).

Por otra parte, tendrá igualmente que ser consultada a los fines de este Dictamen la normativa estatal que, con carácter básico, regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, según se advierte en el ya mencionado art. 149.1.18ª, CE, pero también en los arts.21.1 y 31.2 y 3, EACan -singularmente, determinadas normas de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), de 17 de julio de 1958-, puesto que la Comisión que se pretende crear y ordenar en el proyecto dictaminado es, ciertamente, un órgano administrativo de tipo colegiado, un órgano que, dicho sea de paso, ha de incluirse en la Administración autonómica por su origen, funciones, dirección y fines, pese a que su composición personal sea mixta y, por demás, paritaria, integrándose de representantes de aquélla y de los Entes locales en igualdad numérica de unos y otros.

II

La habilitación del Gobierno autónomo para emanar la norma reglamentaria cuyo Proyecto se dictamina encuentra su fundamento inmediato en el art. 24.5, LRJAPC, que le ordena desarrollar reglamentariamente la regulación que se contiene en los restantes apartados del mismo artículo, es decir, se trata, indudablemente de un Reglamento de carácter ejecutivo que, como tal, ha de ser preceptivamente dictaminado por este Organismo antes de ser aprobado definitivamente por el Ejecutivo regional (Cfr. art. 10.6, Ley 4/1984 en relación con el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

Es claro que el citado art. 24, LRJAPC, tiene su propia justificación en los artículos 56-59, LRBRL, por un lado, y en los arts.22.4 y 32.1 y 6, EACan, por el otro, preceptos que están relacionados entre sí como se comprueba fácilmente de sus

respectivas dicciones y se infiere sin mayor esfuerzo de los fines que se pretende alcanzar a través de sus respectivos contenidos, y ello sin olvidar lo que, a efectos de coordinación entre las Administración autonómica y la local canaria, se prevé en el art. 10, LRBRL.

Evidentemente, los posibles límites de la ordenación autonómica sobre órganos de colaboración inter-administrativa e informadores de una potencial coordinación de las actividades de las Corporaciones locales, como la proyectada Comisión de Administración Territorial (CAT), se encuentran fijados en las normas citadas que se incluyen en la legislación local básica del Estado, así como en aquellas que, también con carácter básico, ordenan el funcionamiento de los órganos administrativos (arts.9-15, LPA), conviniendo siempre tener presente, en todo caso, la necesidad de respetar la autonomía de las Entidades locales consagrada constitucionalmente (vid. arts.140 y 141, CE) y refrenada y definida legalmente (vid. arts.22.1 y 2, EACan, 1, 2 y 4, LRBRL, o 1 TRRL), autonomía para auto-organización y gestión de sus propios intereses y funciones que ha de ser respetada incluso con ocasión de la realización de actividades de coordinación por la CAC (cfr. art. 10.3, LRBRL).

III

En términos generales, y sin perjuicio de las observaciones que se expresan en este mismo Fundamento o de las puntualizaciones concretas que vienen expuestas en los siguientes en relación con determinados preceptos del Proyecto analizado, cabe indicar que la normativa reglamentaria que se propone establecer el Gobierno autónomo parece ajustarse a los parámetros constitucionales, estatutarios y legales que delimitan y condicionan su validez formal y material.

Sin embargo, como se advierte en el párrafo anterior, la regulación proyectada adolece de precisión definitoria, sin duda conveniente y hasta necesaria en aras de la seguridad jurídica, sobre el órgano que se pretende establecer, no pareciendo suficiente en tal sentido la definición prevista en el art. 1 del Proyecto. Así, aunque es cierto que el carácter consultivo de la CAT (por otra parte necesariamente de tal índole a la vista de lo preceptuado al respecto en el art. 58.1, LRBRL) puede inferirse

tanto del art. 24, LRJAPC, como del propio Proyecto, sobre todo de sus disposiciones ordenadoras de las competencias de la misma, resulta que no se establece en parte alguna de aquel dicho carácter consultivo de forma expresa, como seguramente debiera hacerse. Y, lo que indudablemente es más grave en relación con la adecuada observancia del principio constitucional antes citado pero también del de eficacia normativa exigible a toda Administración pública (cfr. art. 103.1, CE), tampoco se prevé en ninguno de los preceptos del Proyecto que los informes, dictámenes, pronunciamientos, propuestas, previsiones, medidas o criterios emanados de la CAT (cfr. sus arts. 8, 9, 10 y 11) no tienen, en ningún caso, carácter vinculante, pareciendo adecuado asimismo que se advirtiera que todas esas comunicaciones han de entenderse sin perjuicio de la autonomía de las Corporaciones locales, estén o no directamente representadas en la CAT.

En esta línea, igualmente sorprende que no se mencione en el Proyecto quienes serán con exactitud los órganos solicitantes y receptores posibles de las comunicaciones de la CAT, evitándose cualquier tipo de duda o disfuncionalidad al respecto, o bien, si, en determinados supuestos o circunstancias, dichas comunicaciones han de solicitarse preceptivamente o, por el contrario, siempre se solicitará facultativamente.

IV

Respecto a la composición y representatividad de la CAT y sus órganos dependientes, tanto fijos (las tres subcomisiones previstas en el Proyecto, de Política fiscal y financiera, de Función Pública, y de Policías locales), como temporales (las Ponencias de la Comisión o de las Subcomisiones), han de hacerse las puntualizaciones que se expresan a continuación.

1. El art. 3.1.a) del Proyecto no parece adecuarse a lo preceptuado en esta cuestión por el art. 24.3.1), LRJAPC. En efecto, este precepto dispone que la representación de la CAC en la CAT se integrará, entre otros, por los Consejeros competentes en materia de Régimen local y Hacienda, mientras que el proyectado que se comenta sustituye sencillamente al Consejero competente en el mencionado Régimen por el de la Presidencia. Así, la norma del Proyecto resulta objetable no sólo

porque la previsión legal es suficientemente clara y explícita (siendo difícilmente entendible que la mutación operada es un mero desarrollo o ejecución del mandato de la Ley, en sí mismo considerado), sino porque, tratándose ésta de una participación con pretensiones de estabilidad, tampoco cabe afirmar que sea acertada la interpretación que se hace de dicha previsión legal en función exclusivamente de la actual organización interna del Gobierno autónomo que, obviamente, puede ser alterada en cualquier momento por la legislación que fuese de aplicación.

Dicho de otra manera, podría ocurrir que, sin quererlo el art. 24, LRJAPC, -ni poderlo querer dada su finalidad y concreto contenido regulador-, en el supuesto de un eventual cambio organizativo del ejecutivo regional, fuese miembro fijo de la CAT un Consejero, el de Presidencia, sin tener competencia en materia de Régimen Local, mientras que no lo sería otro, el competente en tal materia, que debiera legalmente serlo, o bien, que, en el hipotético caso (realmente improbable pero no imposible) de que desapareciera la Consejería de la Presidencia como tal, sería reglamentariamente miembro fijo de la CAT un Consejero inexistente, no siéndolo otro que seguramente sí existe y que la Ley manda que lo sea.

Desde luego, otra cosa sería que, previéndose en el Proyecto una Subcomisión de Función Pública, se articulase en aquel la participación fija del correspondiente Consejero responsable en esa materia, que, con gran probabilidad vendría a ser el de la Presidencia, coincida o no con el competente sobre Régimen Local, cuya intervención es siempre obligada legalmente.

2. Por otra parte, tampoco parece ajustarse el art. 3.2 del Proyecto a lo establecido en el art. 24.3.1), LRJAPC. Así, mientras que el precepto legal prevé que sea el Gobierno quien designe, en razón de los asuntos a tratar (para cuya determinación y subsiguiente designación es obvio que sirve la distribución de funciones por Subcomisiones que contempla el propio Proyecto, tanto en el supuesto de miembros Consejeros como de miembros no Consejeros, evitándose así toda eventual contraposición Ley-Reglamento y posibles incoherencias internas de éste), el resto de miembros de la representación de la CAC (lo que resulta adecuado dada la

finalidad y funciones de la CAT), el proyecto modifica de nuevo la previsión legal y atribuye tal designación al Presidente de la Comisión.

Esta modificación no es admisible porque, además de lo que suponga de incorrecta aplicación del expreso mandato legal de referencia, implica una inaceptable y poco defendible dejación de competencias gubernativas, inaceptable por la razón finalista y funcional antes señalada en los arts.19 y 20 de la Ley autonómica 1/1983, especialmente en las letras b), c), d), g) e i) del primero y en las letras b), d) y m) del segundo. Tampoco cabría argüir que se trata de una deslegalización competencial instrumentada legítimamente, pues ello sería igualmente objetable porque dicha deslegalización no está prevista en la LRJAPC, siendo fácil comprender la causa conectando los preceptos citados de la Ley 1/1983 con los recogidos en el art. 24.4.1) y 2), LRJAPC, que se refieren a las funciones asignadas a la CAT, y, naturalmente, el Vicepresidente no puede ser confundido con el Gobierno.

Distinto es que se prevea la posibilidad de que el presidente de la Comisión, por propia decisión o a instancia de otro miembro Consejero de la misma, proponga al Gobierno la designación de los miembros que se estima debieran completar, en cada caso, la representación autonómica.

3. No se considera correctamente regulado, tal como aparece previsto en el art. 4.2 y en la disposición transitoria del Proyecto, el sistema de elección de representantes municipales en la CAT, tanto desde la perspectiva de la estricta legalidad aplicable a la cuestión como desde la de la seguridad jurídica y eficacia normativa que han de mantenerse, por explícito mandato constitucional, en toda regulación, particularmente en la administración.

Así, es claro (como admite el propio Proyecto) que no sólo hasta el momento no existen asociaciones de Entidades locales, y mucho menos, lógicamente alguna que pueda tener mayor implantación en el ámbito autonómico, sino que, como parece que debiera hacerse necesariamente, no se establece en el precepto proyectado ningún tipo de criterio que permita determinar cuál habría de ser considerada, en su casa, tal asociación mayoritaria, ni -lo que resulta igualmente preciso en base a una interpretación del art. 24.3.2), LRJAPC, mínimamente ajustada a sus fines

participativos y representativos, ya que, en relación con dichas Entidades locales, están directamente representadas, por expreso mandato legal, las Islas-Cabildos y los Municipios-Ayuntamientos capitalinos, de manera que debe asegurarse la participación de los Municipios menores querida por la Ley sin interferencias, limitaciones o presiones por parte de aquéllos- las convenientes correcciones que garanticen la auténtica representación de los Ayuntamientos, excluidos los de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, en la CAT.

Evidentemente, la alternativa prevenida en la disposición transitoria del Proyecto (forzosamente temporal por la naturaleza mínima de esta norma, en todo caso), es asimismo inadecuada, puesto que no resuelve el problema en absoluto, sino que más bien lo complica. En efecto, tal disposición introduce una variante de difícil aplicabilidad e inteligencia, al no fijar quién habrá de decidir la cuestión planteada o como habrá de hacerlo, además de no aclarar qué puede entenderse por "propuesta mayoritaria" de las Corporaciones municipales, si es que dicha propuesta, en las actuales circunstancias (que, justamente, son sobre las que ha de operarse), puede ser imaginable que vaya a darse en la realidad sin más precisión. Quizás la disposición de referencia, sin decirlo así expresamente, pretende establecer que, en definitiva y eventualmente, será representante de los Ayuntamientos de cada Isla el Alcalde de la Corporación municipal más numerosa en ella o el perteneciente a la asociación política que controle más Municipios en ella, pero esta solución, que debiera explicitarse de todos modos, no parece compaginarse con el espíritu del art. 24.3.2), LRJAPC, ni con la finalidad que esta Ley intenta alcanzar con la regulación contenida en el artículo que se cita.

4. En relación con la composición de las Subcomisiones previstas en el Proyecto cuya ordenación se recoge en el art. 5 del mismo, se observa que sería procedente una determinación más precisa de dicha composición que la actualmente regulada, puesto que no parece que se articule correctamente lo dispuesto en el número 2 del mencionado artículo con el inciso final del número 1. Además, tampoco sería ocioso que se advirtiera explícitamente (pese a que ello resulta inevitable dado el número de miembros que se prevé tenga la CAT y de funciones y Subcomisiones de ésta) que

un mismo representante, autonómico o local, puede ser miembro de dos o tres Subcomisiones del mismo.

5. No se entiende demasiado bien, requiriendo por consiguiente una explicación más clara, el significado de la expresión "en lo posible" contenida en el art. 7.2 del Proyecto, referida a la composición de las Ponencias que puedan designar los Presidentes de la Comisión y de las Subcomisiones.

Y, en principio, es objetable que, mientras no se explique mejor la cuestión, no se disponga la composición paritaria de estas Ponencias, pues no existe inconveniente material para lograrla a la vista del número de miembros de los órganos señalados que se fija en el Proyecto, y, precisamente, la paridad de las representaciones, autonómica y local, es el criterio básico establecido en el art. 24, LRJAPC, que ha de seguirse para ordenar la composición de todos los órganos de la CAT, incluidas las Ponencias. Condicionamiento que, además, reconoce el principio Proyecto, al afirmar en su Preámbulo la existencia, por imperativo legal expreso, de un equilibrio paritario entre la representación autonómica y la representación local que fuerza un tratamiento del funcionamiento de la Comisión, en general, que siempre tenga presente su carácter mixto o coparticipativo.

Es decir, salvo que se razone suficientemente bien respecto a su adecuación legal una posible excepción a la regla general sentada en la LRJAPC, parece que, legalmente, la composición de las Ponencias de referencia debe ser siempre paritaria, lo cual es, en la práctica, perfectamente factible sin mayor esfuerzo.

V

Por último, es preciso efectuar algunas puntualizaciones sobre varios preceptos del proyecto en relación con lo que, respecto a la materia orgánico-funcional que regulan, se dispone en la LPA, considerada normativa básica ordenadora del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas, de conformidad con lo previsto en los arts.149.1.18^a, CE, y 32.2, EACan, y de acuerdo con la jurisprudencia del TC en esta cuestión ya recogida en previos dictámenes de este Organismo.

1. Aún admitiendo que el plazo de convocatoria previsto en el art. 14.1 del proyecto sea conforme a la legislación básica del Estado -que establece, como norma general de obligado cumplimiento, un plazo mínimo para la convocatoria de los órganos colegiados (cfr. art. 10.1, LPA)-, ha de notarse que el acto de convocatoria de la CAT tiene carácter administrativo, de modo que le es de aplicación lo prevenido en el art. 36.2, LRJAPC. Por consiguiente, es objetable que, pese a poderse considerar especial el procedimiento de funcionamiento de la CAC y pese a que, como se ha dicho, una alteración del plazo de convocatoria en sentido de ampliarlo parece respetar la norma básica que lo ordena, dicha alteración procedimental se haga mediante un simple Reglamento y no por Ley, instrumento de obligada utilización al respecto según se desprende del citado art. 36.2.

2. La precisa congruencia entre los preceptos de los arts.18 y 19.1 del Proyecto parece exigir que en éste se especificara que las mayorías que en él se citan son las presentes de ambas representaciones, pues el primero de los artículos indicados dispone que la Comisión o las Subcomisiones estarán válidamente constituidas, cabiendo consiguientemente su válido funcionamiento a todos los efectos, cuando esté presente la mayoría absoluta de los miembros de cada representación. Y ello, sin perjuicio de que técnicamente no sea muy acertada la redacción del art. 18 mencionado, ya que, refiriéndose a la composición de aquellos órganos, es evidente que los miembros presentes a considerar son los integrantes de los mismos y no las dos representaciones básicas exigidas legalmente, aún cuando deban ser considerados separadamente en función de su respectiva representación, es decir, en realidad habría de estar presente la mayoría absoluta de los miembros de cada representación que reglamentariamente integren la Comisión y las Subcomisiones.

3. En relación con el precepto que se contiene en el art. 9.2 del Proyecto, ha de indicarse que la correcta adaptación del mismo a la norma básica aplicable, el art. 12.2, LPA, parece que debe ser la exigencia de que, en la cuestión regulada, dieran su conformidad todos los miembros del órgano que se trate (Comisión o Subcomisiones) que, lógicamente, han de estar a la fuerza presentes, sin bastar para el cumplimiento de esta regla el que se obligue a consentir a todos los miembros pertenecientes a la representación del proponente, lo cual, por cierto, no parece

congruente con el espíritu que anima la creación de la CAT y con la ordenación, en particular, de la toma de decisiones por sus órganos prevista en el mismo Proyecto, que ha de ser consensuada por ambas representaciones (cfr. art. 19.1).

4. También en base a lo establecido en la normativa básica de aplicación al caso (vid. art. 13.2 y 3, LPA), parece que el contenido de las Actas de las sesiones de la Comisión y de las Subcomisiones ha de ajustarse, como mínimo, al dispuesto en el art. 13.2, LPA, sin obstar a ello el que, además, se exija la inclusión en dichas Actas de los extremos adicionales que se estime oportuno, como hace el art. 20.2 del Proyecto. En el mismo sentido, no parece igualmente que sea ajustada del todo a lo prevenido en el art. 13.3, LPA, la previsión del art. 20.3 del Proyecto según la que las Actas serán aprobadas en la siguiente reunión del órgano correspondiente, obviando la alternativa prevista en el citado precepto estatal de que pueden serlo en la misma sesión que documentan.

5. Finalmente, debe hacerse notar que parece suficientemente justificado el que, siempre en aras de la seguridad jurídica y de la eficacia de la regulación proyectada y a la vista de los concretos fines de coordinación y colaboración perseguidos por ésta, así como del más o menos detallado ordenamiento que se efectúa en el Proyecto sobre el funcionamiento de la CAT, se previese en alguna de sus normas la regulación de las cuestiones incluidas en los arts.14 y 15, LPA, máxime cuando, como se advierte en el número 2 del primero de los artículos indicados, se trata de órganos colegiados que han de formular propuestas a otros de la Administración, bastando para ello una simple remisión a la norma básica aplicable (lo que, como este Organismo ha tenido ocasión de advertir repetidamente, es lo más acertado en buena técnica normativa, asegurándose un exquisito respeto a la distribución constitucional de competencias y al concepto de lo básico y sus consecuencias formales y materiales).

CONCLUSIÓN

1. En general, el Proyecto sometido a Dictamen de este Organismo se ajusta a las reglas de competencia, habilitación y límites previstos en el Ordenamiento jurídico para la regulación, mediante Reglamento ejecutivo del Gobierno autónomo, de la materia que es objeto del mismo.

2. Sin embargo, se aprecian determinadas imprecisiones en su contenido respecto a la definición y naturaleza del órgano que se pretende ordenar, así como una objetable inexistencia de regulación sobre el régimen jurídico de las comunicaciones que podrán emanar tanto la Comisión como las Subcomisiones previstas en el Proyecto, con referencia particularmente al carácter, instancia y destinatario de dichas comunicaciones, según se explícita en el Fundamento III del dictamen.

3. Asimismo, y en relación con cuestiones técnico-jurídicas de orden legal autonómico o de respeto a la normativa básica del Estado, se efectúan diversas puntualizaciones concretas que conciernen a posibles vicios de validez o generadores de inseguridad de los preceptos del Proyecto observados en los Fundamento IV y V de este Dictamen (arts.3.1.a) y 2, 4.2, 5, 7.2, 14.1 18, 19.1 y 2, 20.2 y 3 y disposición transitoria).