



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 / 1 9 8 7

La Laguna, a 4 de diciembre de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre el *"Proyecto de Decreto de modificación de la composición, estructura y funciones de la Comisión de Administración territorial", aprobado por el Consejo de Gobierno de Canarias, en su reunión de 13 de noviembre de 1987 (EXP. 26/1987 PD)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen solicitado de este Organismo por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo por el trámite de urgencia, será determinar la adecuación del Proyecto de Decreto de modificación de la composición, estructura y funciones de la Comisión de Administración Territorial a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y demás normativa aplicable.

2. Prioritariamente debe dilucidarse si la consulta sometida a la consideración de este Consejo Consultivo es preceptiva o meramente facultativa, lo que llevará por añadidura a la determinación de la posibilidad de concurrencia del dictamen que se emite con la evacuación de otros informes por órganos ajenos a éste.

El acuerdo del Gobierno por el que se recaba el dictamen parece inclinarse por entender preceptiva la naturaleza del Informe por evacuar, al aludir al art. 10 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias (LCCan), que regula tales supuestos, pero sin que se indique en cual de los apartados del precitado precepto es subsumible el asunto. Por el contrario, el Informe de los Servicios Jurídicos niega el carácter

* PONENTE: Sr. Hormiga Domínguez.

obligatorio de la emisión del parecer de este Organismo Consultivo, al entender que la cuestión debatida no es encuadrable en ninguno de los supuestos del art. 10 ya meritado, sin que, por otro lado, a su juicio, la preceptividad venga impuesta por el reenvío a la normativa del Consejo de Estado, que se contiene en el apartado 6 del art. que se viene citando en la redacción dispuesta por la Ley 13/1986, al no tratarse de un Reglamento de ejecución, sino, siempre según el criterio del Servicio informante, de un Reglamento de carácter orgánico y funcional.

Ante tal disparidad de opiniones, habrá que convenir, contrariamente a lo mantenido por los Servicios Jurídicos del Gobierno, que el proyecto de norma reglamentaria de que se trata tiene un indudable carácter ejecutivo. Sobre esta cuestión ya se pronunció este Consejo Consultivo en su Dictamen nº 8/1987, al examinar el que luego fuera Decreto 89/1987, que contiene el reglamento que ahora se pretende modificar. En efecto, ya entonces se conceptuaba el Reglamento de regulación de la Comisión Administrativa Territorial (CAT) como desarrollo reglamentario de la ordenación contenida en el art. 24 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJAPC); el texto de que ahora se trata siendo una modificación del primitivo merece la misma consideración. Sin embargo, el Informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias parte de una inadecuada asimilación de los reglamentos de organización con los reglamentos independientes que se entiende inadecuada. En efecto, las habituales contraposiciones entre "reglamentos normativos/reglamentos de organización", por un lado, y "reglamentos ejecutivos/reglamentos independientes", por otro, no son totalmente coincidentes, dado que parten de criterios diferentes, sin que pueda establecerse una correspondencia biunívoca entre sus términos, pues si bien es cierto que los reglamentos normativos no pueden ser independientes de la Ley, no es válido de manera universal y absoluta mantener que los reglamentos organizativos puedan prescindir en toda ocasión de una habilitación legal: lo ordinario es ciertamente que la potestad de auto-organización de la Administración se justifique en sí misma, pero ello no descarta la existencia de ámbitos internos de la Administración cuya normación reglamentaria aparezca como complementaria de una anterior previsión legal. Este último caso se da en el proyecto que se examina. La disciplina fundamental de la Comisión de la Administración Territorial se encuentra en una norma de rango legal, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

Canarias (LRJAPC), teniendo entonces el Reglamento subsiguiente un claro papel colaborativo de la regulación legal, completando, desarrollando y, en definitiva, ejecutando los contenidos de la Ley.

Ha de recordarse que, los reglamentos ejecutivos son aquellos que aparecen ligados directamente a una Ley preexistente, a la que cumplimentan o ejecutan a través de la pormenorización o particularización aplicativa de sus preceptos. Por lo que resulta patente que el Proyecto que ahora se examina se encuentra sin esfuerzo alguno en la definición apuntada, pues su objeto es el desenvolvimiento de las previsiones legales, aún cuando éstas tengan una indudable relevancia organizativa, al disciplinar la naturaleza, composición y funciones de un órgano administrativo.

3. La fijación de la naturaleza exacta de la norma que se pretende emanar permite su encaje indubitado en el supuesto previsto en el art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE). Este encuadramiento fue el que posibilitó la evacuación con carácter preceptivo del dictamen de este Organismo nº 8/1987, que tuvo por objeto el Reglamento que ahora se pretende modificar, al disponer la nueva redacción que al artículo 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo dio la Ley autonómica 13/1986, la remisión al bloque normativo propio de la competencia del órgano consultivo supremo estatal. Suspendida la vigencia de los preceptos legales autonómicos ampliatorios de la competencia de este Consejo Consultivo por providencia de 22 de abril de 1987 del Tribunal Constitucional y confirmada luego de transcurridos cinco meses la suspensión por auto de 22 de septiembre de 1987, al interponerse contra los mismos recurso de inconstitucionalidad nº 506/1987 por el Gobierno de la Nación, con invocación del art. 161.2 de la Constitución (CE), parece incontestable, al menos de conformidad con la norma legal contenida en el art. 23 de la Ley Orgánica 3/1980 -por más que ello sea chocante a la lógica competencial que se deduce del bloque de la constitucionalidad-, y hasta tanto se pronuncie el Tribunal Constitucional, la necesidad de que los reglamentos ejecutivos emanados por las Comunidades Autónomas en desarrollo de previsiones legales sean sometidos al parecer del Consejo de Estado, aún en el caso de que se trate de desarrollar normas de rango legal emanadas de poderes legislativos autonómicos.

4. La anterior constatación lleva a interrogarse sobre el carácter y posibilidad de la actuación informativa de este Consejo Consultivo. A este respecto, debe convenirse que la suspensión de la cláusula de exclusividad dispensada a favor de este Organismo consultivo por el nuevo tenor del art. 3.3 de la Ley del Consejo Consultivo, no supone obviamente la puesta en vigor de la originaria redacción que encerraba una cláusula de cautela, de tal manera que la intervención del Consejo de Estado implicaba la obligada abstención del Consejo Consultivo. La suspensión de efectos operada por aplicación del art. 161.2 de la Constitución, no alcanza evidentemente a los efectos derogatorios de la norma suspendida. De ahí que en la actual situación sea posible compatibilizar la emisión de los pareceres del Consejo Consultivo y del Consejo de Estado, si bien otorgándose a este último carácter preceptivo, el primero sólo podrá tener consideración de facultativo (art. 12 de la Ley del Consejo Consultivo) y deberá lógicamente anteceder cronológicamente a la emisión del dictamen del Consejo de Estado (art. 24 de la Ley Orgánica 3/1980).

II

1. Con relación al marco normativo en el que se debe encuadrar la iniciativa reglamentaria que se examina, es suficiente hacer ahora una remisión a lo razonado en los fundamentos primero y segundo del dictamen nº 8/1987 de este Consejo Consultivo, donde se explicitaban los parámetros fundamentales a los que han de obedecer las regulaciones autonómicas que tengan por objeto las relaciones interadministrativas de la Comunidad Autónoma de Canarias y las Entidades Locales (art. 137, 140, 141, 148.1.2 y 149.1.18ª, CE y 29.2 y 42.1, EACan). Es de destacar el papel esencial que toca jugar en este ámbito a la legislación básica estatal, en aras a la consecución de una articulación sistemática e integradora de los distintos niveles organizativos y de las personas públicas en ellos incluidas. La convergencia de las competencias estatales y autonómicas en orden a la configuración del marco jurídico de las Administraciones Locales ha supuesto la consagración de la conceptualización del régimen local vigente como régimen bifronte, lo que imposibilita su calificación como "intracomunitario" o "extracomunitario" exclusivamente (véase la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982). Igualmente, cabe recordar la necesidad de que la reglamentación que se propugna respete la autonomía de las Entidades e Instituciones cuya actividad se pretende comunicar e integrar en un

sistema armónico y congruente: la garantía institucional dispensada a favor de las Entidades Locales constituye un límite que ha de ser respetado tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas a la hora de regular el llamado Régimen Local.

2. Antes de entrar de lleno en el contenido y alcance de la iniciativa reglamentaria, no es ocioso examinar el iter procedimental seguido para su producción. No habiéndose producido la aprobación del Proyecto, sino únicamente su toma en consideración por el Gobierno de Canarias, se está en momento idóneo para integrar las eventuales omisiones que se pudieran haber producido, antes de la remisión del expediente al Consejo de Estado para su examen y ulterior aprobación, en su caso, por el Consejo de Gobierno.

En este sentido, no deja de ser ciertamente insólito que el Informe de los Servicios Jurídicos sobre el virtual reglamento haya sido formulado con posterioridad a la toma en consideración de la iniciativa por el Consejo de Gobierno de Canarias, circunstancia que desdice la técnica de elaboración del Proyecto de disposición general que se examina, contraviniendo lo dispuesto en el Decreto 462/1985 del propio Gobierno de Canarias, pero que por sí misma no invalida la consecución del fin pretendido.

Tampoco se justifica en la documentación remitida que la reestructuración del órgano administrativo de que se trata no suponga un incremento en el gasto público, o que, contrariamente, el posible gasto adicional tenga la oportuna cobertura presupuestaria (cfr. al respecto lo preceptuado por el art. 3.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) y 33.2 de la LRJAPC).

Aún cabe hacer otra precisión adjetiva en lo referente a la intitulación -"Proyecto de Decreto de modificación de la composición, estructura y funciones de la Comisión de Administración Territorial"- de cuya lectura pudiera inferirse que se están variando los criterios de composición y funciones del órgano, fijados por la Ley de su creación. Es patente que lo que se está modificando no es la composición y funciones del órgano, fijados por la Ley de creación, sino el desarrollo que de los criterios y composición y funciones se contenía en el Reglamento aprobado por Decreto 89/1987, de 21 de mayo.

III

1. La multiplicidad de los niveles administrativos y su convergencia en la actuación pública ha suscitado los esfuerzos del legislador, la jurisprudencia y la doctrina por arbitrar fórmulas de confluencia que reconduzcan a un sistema unitario y eficaz la actividad de todas las Administraciones Públicas, sin que ello desmerezca de la autonomía de cada una de las Instituciones implicadas.

La unidad de actuación no sólo es necesaria en el seno de cada una de las instancias administrativas, sino que se impone, con mayor fuerza si cabe, ante la existencia de una pluralidad de poderes públicos territoriales, como contrapunto obligado de la autonomía a éstos reconocidos, en evitación de prácticas contradictorias, y para la consecución armónica de fines comunes -propósitos éstos, que sin embargo no pueden ser alcanzados mediante técnicas jerárquicas por ser incompatibles con el mismo concepto de autonomía. En este sentido amplio se utiliza para identificar este fenómeno convergente y unitario el término "coordinación", como instituto característico de las sociedades democráticas donde la organización estatal tiene una impronta pluralista.

Esta acepción tendencial de la coordinación, se opone, como luego se verá, a un sentido estricto de coordinación como mecanismo específico de ordenación de competencias concurrentes que entraña una cierta relación de subordinación aunque atenuada, por la prevalencia de los intereses generales frente a los propios de otros Entes. Esta consideración anfibológica del término coordinación ha tenido reflejo en la propia legislación: en la aceptación lata se recoge en los arts. 6 y 55, LRBRL, mientras que, en el sentido estricto se contiene en el art. 59 del mismo texto legal.

La Ley estatal de bases de Régimen Local y la Ley autonómica de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, ligan los fenómenos de coordinación y colaboración interadministrativa, lo que exige un esfuerzo interpretativo para la inteligencia adecuada de sus preceptos, pues ambas fórmulas si bien tienen una incardinación innegable mantienen una sustantividad propia, al menos en la significación estricta de sus conceptos.

Se pretende mediante las técnicas relacionales superar una visión aislada de cada una de las Administraciones, a través de una articulación conjunta y armónica

de todo el sector público, o dicho de otro modo, compensar la fuerza centrífuga o dispersiva de la asignación de competencias separadas, mediante la integración de la total acción pública.

En este sentido, al abordar las relaciones interadministrativas se alude a las conexiones de supraordenación, subordinación o colisión, pero sobre todo a las técnicas de raíz cooperativa. Las fórmulas de cooperación o colaboración -términos que las más de las veces se utilizan como sinónimos- se canalizan a través de un elenco de instrumentos técnico-jurídicos de variada naturaleza: consorcios, convenios, auxilios, asistencias técnicas y financieras, reconocimiento de capacidad de iniciativa para la excitación de la actuación de otra Administración, integración en procedimientos de otras Administraciones mediante informes o audiencias, órganos mixtos de consulta o deliberantes etc.

Dentro del conjunto de las técnicas relacionales merece una atención relevante la coordinación *stricto sensu*, que participa parcialmente de las notas distintivas de las técnicas de supervisión. La sustantividad de la coordinación radica en presuponer la titularidad de competencias a favor de la entidad coordinada, pero también el apoderamiento a favor de la Administración coordinadora en orden a la consecución de la acción conjunta y homogénea de ambas evitando las contradicciones y reduciendo las disfunciones de una posible actuación divergente. Todo lo cual lleva a concluir, con la doctrina del TC (Sentencia 27/1987, de 23 de febrero) que "la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma" y que "así entendida la coordinación constituye un límite al pleno en ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede reproducirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley".

A diferencia de la coordinación, las técnicas de cooperación no implican de ordinario la concurrencia de competencias de dos niveles administrativos, sino más bien la interconexión de intereses, lo que impone a todos los Entes públicos "una convergencia espontánea para la integración de sus intereses" según ha declarado la

Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982. En efecto, la categoría de intereses sobrepasa el ámbito estrictamente competencial.

La autonomía de las Entidades Locales no sólo reclama que se dote a cada ente de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, sino que supone al tiempo el derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos en el Gobierno u administración de cuantos asuntos le atañen (cfr. al respecto las sentencias del TC de 2 de febrero de 1981, y 28 de julio del mismo año y su traducción al Derecho positivo efectuada por el art. 2 de la Ley de Bases de Régimen Local). El principio de autonomía no exige necesariamente la atribución en un determinado campo de competencias exclusivas a los entes locales, sino en ciertos casos la sola disposición de mecanismos de compartición de los negocios públicos a través de fenómenos participativos, cuando la gestión afecte al círculo de sus intereses. Se ha pasado de una concepción exclusivista de la autonomía local, basada en la pretendida división entre asuntos privativos atribuidos a la competencia local y asuntos generales confiados a los poderes estatales y sustraídos de cualquier consideración por parte de las instancias inferiores, a la constatación de que existe una interrelación evidente entre intereses locales y en otras el favorecimiento de la participación, integración y colaboración de las mismas en las actuaciones de las organizaciones estatales y, en su caso, autonómicas.

Por todo lo anterior, se evidencia que la existencia de relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, y las Entidades Locales, por otro, conllevan en ciertos casos una expansión de los poderes estatales o autonómicos -que les posibilita por ejemplo una limitación del ejercicio de las competencias de las entidades locales a través de la coordinación vinculante-, y en ciertos otros propicia la participación de los entes locales en ámbitos, que sin acudir a técnicas cooperativas, estarían sustraídos a su actuación por carecer en tales materias de competencias reconocidas.

De lo que se lleva expuesto se sigue que mientras la coordinación presupone una concurrencia competencial y su reducción a la unidad de actuación, los mecanismos de colaboración o cooperación puedan ser dispuestos al margen de la estricta distribución competencial al tener más bien como polo de justificación el concepto de interés. Esto es particularmente patente, por ejemplo en los mecanismos de

participación integrativa de los entes infraordenados en las actuaciones de los órganos estatales o comunitarios, cuando sea imposible o inconveniente asignarles a aquellos competencias decisorias propias en la materia; la inexistencia de competencia no anula, obviamente, la subsistencia de un interés que ha de ser tenido en cuenta por la instancia a quien viene atribuida la competencia.

2. Tanto la regulación estatal como la autonómica hacen girar buena parte de la actividad de cooperación entre las distintas instancias administrativas sobre órganos de colaboración, sin perjuicio de arbitrar otras medidas de carácter funcional. Se trata de órganos propios de la Administración estatal o autonómica pero de carácter participado por otras organizaciones administrativas con intereses infraordenados. Se produce de esta manera en el seno del órgano consultivo que el Proyecto de Decreto regula, un fenómeno de colaboración entre las Administraciones Públicas, a través de la técnica de representación de intereses.

Estos órganos son meros instrumentos de convergencia e intercambio, pero no pueden sustituir a los entes participantes o anular las facultades decisorias de los mismos (cfr. Sentencias TC de 5 de agosto de 1983).

La Ley estatal Reguladora de las Bases de Régimen Local dispone la creación de la Comisión Nacional de la Administración Local y faculta al Gobierno para la creación de Comisiones territoriales de Administración Local. Por demás, posibilita la creación por Ley estatal o autonómica de otros órganos generales o sectoriales de colaboración. El Real Decreto 2342/1985, de 2 de diciembre, aprobó el reglamento de la Comisión Nacional de Administración Local.

Por su lado, la Ley autonómica de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en su art. 24 crea la Comisión de Administración Territorial fijando los criterios fundamentales de su composición, asignándole funciones y cometidos, y habilitando al Gobierno de Canarias para la reglamentación de su funcionamiento. El Decreto 89/1987, de 21 de mayo, del Gobierno de Canarias fijó los miembros de la Comisión, creó en su seno las subcomisiones de política fiscal y financiera y de Policías locales y reguló su funcionamiento estableciendo el sistema de convocatorias y constitución de sus sesiones, y el de adopción de acuerdos.

IV

1. El proyecto de Decreto que se presenta a la consideración de este Consejo tiene dos confesados propósitos: por un lado, adecuar la representación comunitaria en la Comisión de Administración Territorial a la estructura del Gobierno de Canarias dispuesta por el Decreto 120/1987, de 7 de agosto; y por otro, el instrumentar la toma en consideración de los intereses insulares en el proceso previo a la determinación por el Gobierno de Canarias de las funciones y servicios que han de quedar asignados a los Cabildos como resultado del proceso de transferencias que la Ley territorial 8/1986, de 18 de noviembre, prefigura.

2. El art. 24.3 de la Ley últimamente citada no fija explícitamente el número total de miembros de la Comisión, ni determina expresamente el número exacto de representantes de la Administración de la Comunidad, sino que estos datos se han de deducir del carácter paritario del órgano y del número de los representantes de la Administración Local, que en sus tres apartados suman 16: por tanto los miembros totales de la Comisión han de ser 32 y la representación de la Comunidad Autónoma constara de 16 miembros, entre los cuales ha de contarse forzosamente el Vicepresidente del Gobierno, y los Consejeros competentes en la materia de Régimen Local y Hacienda. La nueva redacción que se da a los arts. 2 y 3 del decreto 89/1987 mediante el Proyecto que se enjuicia trata de precisar los miembros de la representación autonómica, aunque suscita dudas interpretativas, que, tal vez, se solventarán con una redacción más afortunada de los preceptos.

La primera cuestión que se suscita es la de si habida cuenta de la distribución de cargos contenida en el Decreto 120/1987, de 7 de agosto, y Decretos del Presidente del Gobierno 250/1987, 252/1987 y 254/1987, de 4 de agosto los dos primeros y de 10 de agosto el último, una misma persona física puede desempeñar una doble representación en función de su condición simultánea de Vicepresidente del Gobierno y Consejero competente en materia de Administración Local, oficios que implican ambos la condición de miembro nato de la Comisión de Administración Territorial por imperio del texto legal. Pero parece lo más lógico pronunciarse en desfavor de tal eventual acumulación por razones de diversa índole: a) la condición paritaria del órgano aboga por una identidad del número de miembros de ambas representaciones: lo realmente importante es que el **quórum** de cada representación sea equilibrado;

b) la cláusula residual contenida en el art. 24.3.1. c) permite restablecer el equilibrio en la composición de ambas representaciones; d) el propio método consensual de la toma de acuerdos y la naturaleza deliberante del órgano ponen de manifiesto que el acento está más puesto en la discusión participativa que en la decisión resultante, que en ningún caso debe entenderse como una propuesta en sentido técnico. El proyecto que se dictamina también parece llegar a esta conclusión al omitir toda alusión al Consejero de la Presidencia, pero sin aumentar, sorprendentemente, en uno el número de miembros de la representación comunitaria, utilizando la cláusula residual ya glosada.

La representación de la Comunidad Autónoma según está dispuesta en el Proyecto no alcanza la paridad exigida por la Ley que se desarrolla, al sumar la totalidad de miembros nominados y por designar un número inferior a 16, como ya han advertido los Servicios Jurídicos en su Informe. De ahí que tal vez fuera necesario acudir a una enumeración exhaustiva de los representantes, en sustitución de fórmulas generales de difícil inteligencia.

3. Por otro lado, el Proyecto de Decreto crea en el seno de la Comisión de Administración Territorial una nueva subcomisión,, la de transferencias a los Cabildos, atribuyendo la representación de las Entidades Locales a las Corporaciones Insulares. La introducción de un nuevo artículo, 8 bis, atribuye a la Subcomisión de Transferencias la emisión de Informes sobre el método de valoración del coste de los Servicios que se hayan de traspasar y sobre los Proyectos de decreto de transferencia.

La innovación presenta distintas facetas que se han de abordar separadamente.

3.1. Se debe examinar primeramente cual sea la naturaleza de la relación interorganizativa que se opera mediante la subcomisión que se crea. Parece patente que se trata de un fenómeno colaborativo mediante la participación de las Corporaciones insulares en el proceso de toma de decisión de una competencia que es propia del Gobierno de Canarias. Por tanto, se constituye una vía de coordinación en el sentido amplio con que se ha definido en anteriores fundamentos y no en su propia, estricta y técnica acepción.

Por otro lado, nada imposibilita en principio que se incardine una integración administrativa en el órgano colegial de confluencia de las Administraciones implicadas. Los instrumentos dispuestos en los arts. 58 y 62 de la Ley de Bases de Régimen Local no se excluyen, sino que pueden ser actuados simultánea y conjuntamente: una fórmula funcional (integración procedimental) puede imbricarse en una técnica orgánica (órgano colegial paritario deliberante). Lo que precisamente suscita ciertas dudas es el propio carácter de relación interadministrativa de la participación de los Cabildos en una decisión del Gobierno de neto contenido político: no es seguro que se pueda articular una integración política en un instrumento de colaboración administrativa, como lo es el órgano mixto de confluencia previsto en el artículo 24 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.

El traspaso de funciones y servicios opera en el ámbito comunitario canario según las pautas prefijadas por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que supedita la efectividad de las competencias transferidas a los Cabildos a la promulgación de los Decretos de transferencias de funciones y traspaso de servicios (art. 48).

Por tanto, los Decretos de transferencias y traspasos no son una mera formalización de unos acuerdos previos de carácter paccionado, sino que siguen siendo una competencia del Gobierno. Cuestión diferente será que salte a la vista un interés de las Corporaciones Insulares en el proceso y conclusión de los traspasos. Los traspasos de la Comunidad Autónoma a los Cabildos tienen una distinta naturaleza a las transferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De ahí que no pueda asignarse a este órgano colaborativo que es la subcomisión que se crea, donde tienen representación los Cabildos, el papel de las comisiones mixtas paritarias que prevén los Estatutos de Autonomía. Por ende, los acuerdos de la subcomisión no podrán parangonarse a los acuerdos de las Comisiones Mixtas, ni pueden ser tenidos por propuestas vinculantes para el Gobierno de Canarias, que no se ve compelido a respetar su contenido (cfr. a sensu contrario la sentencia del TC de 5 de agosto de 1983, fundamento 29). (Nótese igualmente la diferencia del proceso canario del dispuesto en la Ley vasca 27/1983, de 25 de noviembre entre el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos). Por lo cual, las deliberaciones de la Comisión, o de la

subcomisión creada en su seno, no dejan de poseer un simple carácter consultivo que no enajena ni limita la competencia y responsabilidad del Gobierno de Canarias a la hora de aprobar y promulgar los Decretos de traspaso; se trata todo lo más de una autolimitación del Ejecutivo regional, que sólo puede tener un carácter procedimental o formal y no material.

3.2. Ahora bien, reconocido el carácter innovador de la integración procedimental que se contiene en el proyecto que se hace necesario justificar la posibilidad de su introducción en un órgano cuya creación y funciones han sido fijadas por Ley. Ello sólo será posible bien si se reconoce que el nuevo cometido sólo es una particularización de la función general prevista en el art. 24.4.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas canarias, o bien si se entiende que es posible añadir mediante norma reglamentaria nuevas funciones a la Comisión de Administración Territorial siempre y cuando que no instauren entre los respectivos entes públicos relaciones interadministrativas cuyo establecimiento esté reservado a norma de carácter legal. No parece forzado reconocer que el mecanismo participativo es una subfunción que tiene cabida en la función colaborativa genérica conceptuada en el texto legal sin perjuicio de la duda que ya se manifestó supra sobre la posibilidad de acumular en un mismo órgano funciones de cooperación política y de colaboración administrativa. Y aún si ello no fuera así, es menester convenir que la reserva legal que para las técnicas relacionales parece contenerse en los arts. 58, 59 y 62 de la Ley de Bases de Régimen Local, juega un papel de garantía de la autonomía de las entidades infraordenadas frente a limitaciones impuestas por el interés general mediante una coordinación superior vinculante o mediante una reordenación de las facultades decisorias en detrimento de las instancias inferiores, pero no tiene aplicación cuando lo que se verifica es una ampliación de las posibilidades de actuación de los entes locales.

3.3. También puede analizarse si la individualización de funciones específicas, como las que contiene en el proyecto desde el carácter genérico del que goza la Comisión de Administración Territorial. Parece que el art. 58.1, LRBRL, opone de manera excluyente órganos con misiones de colaboración de carácter genérico a aquellos otros de alcance sectorial. Ahora bien, la relevancia del proceso de traspaso

para la configuración general integral del sistema organizativo de las Administraciones Públicas Canarias sobrepasa obviamente la incidencia sectorial que en cada ámbito material pueda producirse como consecuencia de las transferencias.

3.4. Mayores dificultades ofrece la justificación de la no configuración de las subcomisiones como auténticas subunidades del Pleno de la Comisión de Administración Territorial. En puridad, las subcomisiones deberían guardar un correlato representativo respecto al Pleno. Así, sucede en la Comisión Nacional de la Administración Local donde los vocales representantes de las Entidades Locales en cada subcomisión son elegidos por los miembros del Pleno, pertenecientes a dicha representación (véase el reglamento aprobado por Real Decreto 2342/1985, de 4 de diciembre). También parece aceptarse este criterio para la subcomisión de Policías Locales (art. 5.4 según nueva redacción del Proyecto), pero se sustituye por un sistema de determinación automática, con independencia de la composición del Pleno fijada por Ley, en lo relativo a las subcomisiones de transferencias y de política fiscal y financiera. Puede que esta solución esté aconsejada por la especificidad de las materias y de las entidades implicadas más directamente, los Cabildos; aún reconociendo que ello es sustancialmente cierto -aunque no totalmente, puesto que, por un lado, las entidades municipales tienen una cierta expectativa respecto al proceso de redistribución de competencias (cfr. art. 48.4, LRJAPC) y un evidente interés de la política fiscal por su participación en los rendimientos del régimen económico y fiscal (véase Ley 30/1972, de 22 de julio)- parecería más correcto articular esta colaboración en órganos *ad hoc* al margen de aquél en el que se encauza la representación integral del total de las entidades locales canarias (incluso se podría decir que esta intención no ha sido totalmente ajena a la mente del redactor del Proyecto pues la referencia al acuerdo del Gobierno de Canarias se hace bajo la rúbrica "Proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión de Transferencias de servicios de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares"). Si se juzga que la iniciativa tiene sustantividad bastante, parece conveniente configurar un órgano propio y no forzar su integración como subórgano de otra unidad administrativa preexistente. Si por el contrario se entiende que la adscripción del cometido casa con la naturaleza de la Comisión de Administración Territorial, no parece lógico que se atribuya su actuación no al Pleno sino al subórgano que guarda sólo una correlación remota con el colegio en pleno.

3.5. Extraña igualmente, que tratándose de un órgano paritario no decisorio se concentren las responsabilidades de dirección en una sola de las representaciones. De acuerdo con la redacción del Proyecto corresponde a la representación comunitaria la presidencia y la vicepresidencia no sólo del Pleno sino de la subcomisión e incluso de las ponencias. Se podría argüir que siendo un órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma corresponde a ésta la responsabilidad de su funcionamiento, pero es lo cierto que tratándose de un órgano de mera relación, las funciones directivas y burocráticas han de ser escasas y nada impide la corresponsabilidad en su funcionamiento. esto es, por ejemplo la solución consagrada por el Real Decreto 2342/1985, de 4 de diciembre, respecto de la Comisión Nacional de Administración Local, cuya presidencia asume el Estado y cuya Vicepresidencia corresponde a la representación de las Entidades Locales.

C O N C L U S I Ó N

1. Sin perjuicio de las objeciones puntuales formuladas en restantes conclusiones, se considera que genéricamente el Proyecto de Reglamento es conforme con la normativa jurídica de aplicación.

2. El dictamen que se emite tiene carácter facultativo, por hallarse en suspenso la ampliación de competencias de este Organismo consultivo operada por la Ley autonómica 13/1987, debiéndose, por tanto, someter preceptivamente el expediente al parecer del Consejo de Estado, subsanándose previamente las deficiencias formales detectadas en el Fundamento II.

3. La titulación que se da al Proyecto de Decreto resulta inadecuada al objeto regulado por las razones que se dicen en el Fundamento II del dictamen, puesto que, teniendo el Proyecto carácter reglamentario, puede inducir al equívoco de que se trata de variar determinaciones contenidas en la Ley que se desarrolla.

4. La pormenorización que se hace de los componentes de la representación comunitaria en la Comisión de Administración territorial, no alcanza el número de

miembros que se desprende de los preceptos contenidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, por lo que, en consecuencia, incumple el carácter paritario de la referida Comisión.

5. No existen razones bastantes para que la participación de los entes insulares no alcance a las propias funciones de dirección y funcionamiento del órgano mixto de colaboración, por lo que no parece procedente la acumulación de la Presidencia y la Vicepresidencia del Pleno, de las Subcomisiones y de las Ponencias de la Comisión en los miembros de la representación comunitaria, dado el carácter paritario con que la Ley conforma el órgano.

6. La finalidad que persigue el Decreto de dar participación a los intereses insulares en el procedimiento que tiene por objeto la elaboración de los Decretos de transferencias de servicios de traspasos de funciones a los Cabildos, es perfectamente lícita, y, por demás alcanzable a través de una norma de rango reglamentario. No obstante, cabe formular una duda razonable sobre la posibilidad de asignar esta función de colaboración política a un órgano de cooperación administrativa.