



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 36/1995

La Laguna, a 10 de mayo de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 47/1995 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

El objeto del presente Dictamen es la solicitud de parecer recabado –por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 15.2 de la Ley 4/1984 de este Consejo– por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicha solicitud debe entenderse preceptiva, al amparo de lo dispuesto en el art. 10 de aquella Ley, cuyo apartado 6 dispone la consulta con tal carácter en relación con las "disposiciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma en las que la legislación aplicable requiere el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado". Esta eventualidad aparece expresamente contemplada en el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Alto Órgano consultivo estatal, conforme al cual la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultado en relación con los "Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones".

No obstante, el presente caso presenta algunas particularidades pues en puridad no nos encontramos en presencia de normas de desarrollo o ejecución de una norma legal de un sector de la actividad concreto. Es decir, si bien las materia objeto de la

* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

norma reglamentaria propuesta entra en el haz de competencias de titularidad autonómica, la norma de cabecera que habilita su emanación viene a crear un Cuerpo especial, el de agentes de medio ambiente, al amparo del art. 24 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) y la STC 99/1987, de 11 de junio -que exigen la creación por ley de nuevos Cuerpos de funcionarios- lo que remite a las materias de autoorganización administrativa y de función pública, aunque referidas ambas a las actividades de medio ambiente y conservación de la naturaleza. Pues bien, ante esta reserva legal en la creación de nuevos Cuerpos de funcionarios y ante el silencio de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (LFPC) respecto de tal Cuerpo, se dictó la Ley 8/1989, de 13 de julio, que creó el Cuerpo especial de agentes de medio ambiente, y cuya disposición final primera faculta al Gobierno de Canarias para su desarrollo reglamentario.

Esa situación motiva que el Reglamento que ahora se dictamina en fase de Proyecto no deba únicamente ceñirse a la Ley 8/1989 que crea este cuerpo, sino además a la normativa sobre función pública, sea la básica estatal, en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución, que reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (materias reguladas, en lo que aquí nos ocupa, por la LFCE y la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP), sea la autonómica (aprobada al amparo del art. 32.2 del Estatuto, EAC; Ley 1/1983, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, LGAPC, y la Ley 2/1987, LFPC, pues, como hemos razonado, la materia contenida en el Proyecto versa sobre la organización y funcionamiento de ese Cuerpo especial de agentes de medio ambiente, incardinada en consecuencia en materia de autoorganización de los servicios administrativos y funcionariales de un sector de la actividad asumido por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, pero también relacionados con otros títulos, como son agricultura, ganadería, caza, ordenación del litoral y espacios naturales protegidos, arts. 29 apartados 3, 4 y 11; 33, a) y 34.A.5, EAC).

Todos estos títulos competenciales facultan a los órganos de la Comunidad tanto para dictar normas con rango de ley (ya que en todas las materias se han asumido competencias legislativas, sea por virtud del Estatuto, sea por la LOTRACA) como reglamentarias, ya que el régimen competencial es o exclusivo (agricultura, ganadería, caza y ordenación del territorio) o concurrente, donde el Estado

únicamente ostenta la legislación básica, mientras que la Comunidad el desarrollo normativo y la ejecución (función pública y medio ambiente).

II

Se ha de destacar que lo que se pretende aprobar es una norma reglamentaria, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Cuerpo de agentes de medio ambiente, creado por la Ley 8/1989; es decir, el Decreto es el acto del Gobierno en virtud del cual se aprueba, insertándolo en el Ordenamiento Jurídico canario, el Reglamento que se dictamina. Por ello, es técnicamente deficiente como se intitula el objeto del presente Dictamen, Proyecto de Decreto de Reglamento; pues debería ser "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento" de Organización y Funcionamiento del Cuerpo de referencia. A partir de ahí, la forma en que se presenta el contenido del Proyecto también adolece de incorrecciones técnicas, pues se confunde el acto y la norma, al no distinguirse la aprobación formal (a través de Decreto) de las disposiciones contenidas en él (normas reglamentarias).

III

En cuanto a los requisitos formales exigidos para la emanación de disposiciones de carácter general del Ejecutivo (arts. 129 y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo, LPA, y 44 LGAPC), en el expediente de referencia se acompañan a la solicitud de Dictamen informe de legalidad, acierto y oportunidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería responsable de Medio Ambiente, Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, así como los Informes de contenido económico emanados de la Intervención General y de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público.

En esta línea, y en relación con el precepto contenido en el artículo 105.a) CE, ha de advertirse que su mandato obliga tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, de modo que será la Ley -cualquier Ley- la que en ejercicio de las competencias constitucionales de las respectivas organizaciones políticas establezca en la materia correspondiente lo pertinente al caso. Por otro lado, la expresión "disposiciones administrativas" utilizada en el citado precepto constitucional puede y debe entenderse -para asegurar o respetar la coherencia normativa que la propia

Norma constitucional dispone en materia organizativa y competencial- que se refiere a normas que afectan, conciernen o disciplinan a la Administración. Algunas de las cuales pueden ser producidas por órganos propiamente o estructuralmente administrativos, mientras que otras lo han de ser, necesariamente, por el órgano gubernativo.

Constatada la aplicación del artículo 130 LPA, es su apartado 4 –por la exigencia constitucional del trámite de audiencia (art. 105)– el que merece un análisis más detenido, por lo que atañe a la específica cuestión procedimental que estamos considerando. Se dice allí que "siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá [a las] Entidades que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe (...) salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el Anteproyecto". Superada una etapa en que la jurisprudencia era vacilante por lo que atañía a la exigibilidad de tal requisito (SSTS 6 de diciembre de 1966 y 17 de junio de 1970, 24 de diciembre de 1964, 14 de diciembre de 1972, 25 de septiembre y 15 de octubre de 1973, STS 7 de noviembre de 1966), tras la entrada en vigor de la Constitución, se consolida con rotundidad una interpretación del alcance de tal trámite que no admite dudas. En efecto, por todas la STS 5 de febrero de 1992 aclara que *"los conceptos jurídicos indeterminados que contempla el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, no permiten margen alguno de discrecionalidad, caracterizando de necesario e imprescindible el requisito que se examina (...). Es pues perceptible a la luz de una realidad sensiblemente evolucionada respecto de la existente al promulgarse la Ley de Procedimiento Administrativo, que la jurisprudencia mas reciente, se orienta a favor de la preceptividad del trámite de audiencia a las entidades asociativas legalmente constituidas, a las que les esté legalmente encomendada la defensa de intereses generales o corporativos (...) de tal modo que la omisión injustificada del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, constituye un vicio esencial determinante de su nulidad de pleno derecho.* En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1985, de 8 de mayo, en relación con el artículo 105.a) de la Constitución, *"propugna la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que la afecten"*. Audiencia que, en el presente caso, parece haberse cumplido a

través del informe- obrante en el expediente de referencia- de la Comisión de la Función Pública Canaria, que está integrada además de por los miembros de la propia Administración autonómica, por "cinco representantes elegidos por las Centrales Sindicales representativas del sector en Canarias" (art. 8 Ley 2/1987, de 30 de marzo).

IV

1. La urgencia con la que ha sido recabado el parecer preceptivo de este Organismo hace que no se pueda entrar con la profundidad que hubiera sido de desear en el estudio pormenorizado del articulado propuesto. No obstante, con carácter general, se puede afirmar que la iniciativa reglamentaria ejercida se ha circunscrito a los parámetros deducidos de las normas legales de cobertura; esto es, a la habilitación realizada por la Ley 8/1989, así como a la normativa de función pública. Sin embargo, con carácter general, se observa que la regulación de determinados preceptos es innecesaria por contener reproducciones de otras disposiciones legales o reglamentarias de aplicación general a todo el personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias; otros, contienen autolimitaciones de la propia potestad autoorganizatoria de la Administración al regular en este Reglamento aspectos tales como los días de descanso, vacaciones, horario de trabajo, etc; por lo que una eventual modificación de cualquiera de tales circunstancias exigiría la consiguiente modificación del Reglamento por norma posterior de igual o superior rango que la presente.

2. Además, se han de realizar las siguientes observaciones puntuales al articulado propuesto.

Art. 1.- Su apartado 1 viene a ser una reproducción literal de lo contenido en el art. 2.1 de la Ley habilitante. El apartado 2 engloba dentro de las funciones de custodia, protección y vigilancia de la riqueza forestal, espacios naturales, flora, fauna y paisaje del Archipiélago canario [art. 1.1, a)], las tareas de vigilancia del suelo rústico y las de policía de caza y pesca continental. Para que tal extensión de las funciones del Cuerpo no pueda reputarse ilegal por extralimitación de la norma habilitante, ha de entenderse que la vigilancia del suelo rústico se realizará siempre que posean riqueza forestal, estén declarados espacios protegidos, por sus especiales

características naturales, de flora o fauna o paisajísticas y estén expresamente así clasificados o catalogados en el Ordenamiento jurídico.

Si bien la relación de funciones atribuidas al Cuerpo se fundamenta en el art. 2 la Ley 8/1989, conviene recordar que el art. 28 LMRFP, declarado básico por el art. 1.3 de la misma norma, dispone expresamente que "Los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos y Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponde el ejercicio de las citadas funciones".

Art. 3.- Contiene las condiciones para poder ingresar en el Cuerpo; la nacionalidad, mayoría de edad, titulación académica, carencia de defecto físico y no hallarse inhabilitado (exigidas por la legislación básica estatal, art. 30 LFCE), y la titulación específica (exigida en el art. 3 de la Ley 8/1989), Bachiller superior, Unificado Polivalente, Formación Profesional de Segundo Grado o equivalente. Por lo que respecta a la exigencia de estar en posesión del permiso de conducir, clase B1, hemos de advertir que tal clase de autorización para manejar vehículos automóviles únicamente alcanza a los turismos destinados al servicio particular o a alquiler sin conductor, en los que el peso máximo autorizado no exceda de 3.500 K. y el número de plazas no sea superior a nueve, incluida el conductor; camiones cuyo peso máximo autorizado no exceda de 3.500 K.; tractores y máquinas agrícolas, con o sin remolque, y para obras y servicios y ciclomotores. En cambio, se exige estar en posesión del permiso clase B2 para conducir turismos dedicados al servicio público y de los servicios de policía, extinción de incendios y asistencia sanitaria, permiso éste que pudiera ser más acorde con los vehículos a conducir por los miembros del Cuerpo de agentes de medio ambiente.

Art. 4.- Su apartado 1 es una reproducción del 3.2 de la Ley 8/1989 y, en su consecuencia, innecesario. El último apartado tiene cobertura legal en la LFPC (art. 33.1), en la que se condiciona el ingreso en la función pública además de a la superación de las pruebas de acceso a la realización, en su caso, del curso de formación o período de prácticas que se determine.

Art. 5.- Este precepto organiza el Cuerpo, concibiéndolo de forma jerarquizada y bajo la dependencia orgánica de los Servicios Territoriales de Inspección y funcional de los Jefes de Unidades Insulares del Centro Directivo competente por razón de la

materia. Esta estructura jerarquizada resulta improcedente ya que la jerarquía es predicable de los órganos administrativos y no de los Cuerpos funcionariales. La organización jerarquizada se plasma en las denominadas categorías profesionales, esto es, inspectores, jefes de comarca y agentes. La denominación de "categorías profesionales" referida a cometidos específicos de los distintos puestos de trabajo en los que se estructura la Consejería competente en la materia mediante la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo no resulta adecuada por las siguientes razones: En primer lugar, porque el término categoría profesional, propio de la relación laboral, es ajeno a la relación estatutaria característica de los funcionarios; de otro lado, porque la pertenencia a un Cuerpo determinado posibilita a sus integrantes el desempeño de los puestos de trabajo que la correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo asignen a dicho Cuerpo con arreglo a los requisitos que en las misma se establezcan y sin perjuicio de la denominación específica que se quiera dar a los mismos por la Administración (agentes, inspectores, etc.). De conformidad con ello, nada impide que la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de que se trate establezca puestos adscritos al Cuerpo de agentes de medio ambiente y denominados inspectores, jefes de comarca o agentes así como los requisitos exigidos para su desempeño, sin necesidad de introducir unas denominadas "categorías profesionales" propias de la legislación laboral y con connotaciones específicas (trabajos de superior o inferior categoría) no predicables en absoluto de la relación estatutaria.

Art. 11.- Este precepto enumera las funciones específicas de los funcionarios del Cuerpo de agentes de medio ambiente (por tanto, con excepción de los inspectores y los jefes de comarca, también integrantes del Cuerpo de agentes) entre las que hay que observar que algunas -apartados c) y h)- parecen más obligaciones que funciones propiamente dichas; otras -apartado i), en especial, reconocer e informar cualquier tipo de trabajos en fincas rústicas particulares- pudieran caer fuera del ámbito de actuación de tal Cuerpo, incluso de la potestad de policía y constituir una intromisión en la vida y la propiedad de los administrados (en la esfera privada) si no se delimita tal función, como razonábamos más arriba. En efecto, ha de entenderse que la realización de esas actividades en fincas rústicas particulares se realizará siempre que posean riqueza forestal, estén declarados espacios protegidos, ya sea por sus especiales características naturales, de flora o fauna o paisajísticas y estén

expresamente así clasificados o catalogados en el Ordenamiento jurídico. En cuanto a la investigación de los ilícitos contra los recursos naturales -apartado m)- hemos de advertir que debiera especificarse que esos ilícitos son administrativos, pues los penales están encomendados a otros Cuerpos y Fuerzas de seguridad, cuya competencia no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma.

Art. 15.- Establece el carácter de agentes de la autoridad a los miembros del Cuerpo, siempre que se encuentren en servicio, reproduciendo lo recogido en la Ley 6/1994, de 20 de julio, por la que se integran en el Cuerpo de agentes de medio ambiente determinados funcionarios de Guarderías Forestales transferidos por la Administración del Estado (disposición adicional 2ª). En el apartado 2, al hablar de la posibilidad de portar armas de fuego, se nombra únicamente a los agentes; si se refiere a todos los funcionarios integrantes de tal Cuerpo, debiera aludirse a los miembros del Cuerpo de agentes.

Art. 16.- Además de reiterarse la alusión única a los agentes, dejando fuera a los inspectores y jefes de comarca, este precepto atribuye presunción de veracidad a las actas de inspección y denuncias de los agentes, salvo prueba en contrario. Encuentra su apoyatura legal en el art. 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, básico en virtud del art. 148.1.18 CE, en cuanto al procedimiento sancionador y a la presunción de inocencia y los medios probatorios con que pueden contar las Administraciones Públicas siempre que se observen los requisitos legales, entre otros, el carácter de autoridad (art. 15 anterior) y se formalice en documento público observando los requisitos legales pertinentes.

Art. 17.2.- Las mismas observaciones en relación a si se refiere sólo a los agentes o a todos los miembros del Cuerpo de agentes de medio ambiente.

Art. 20.- El derecho recogido en este precepto a un período anual de "vacaciones retribuidas de un mes", aparte de ser reiterativo e innecesario, en cuanto que tal derecho aparece recogido en el artículo 45.g) LFPC con carácter general para todos los funcionarios, debe entenderse que lo es "a un período anual de vacaciones retribuidas de un mes o a los días que en proporción le corresponda si el tiempo servido es menor de un año", precisión ésta de proporcionalidad que no se menciona en el texto que se analiza. Por otra parte y como quiera que el derecho al disfrute de las vacaciones está condicionado a las necesidades del servicio, el contenido del

precepto, al garantizar el derecho al disfrute de vacaciones en una época determinada del año, puede resultar discriminatorio para el resto de los funcionarios en cuanto que a los mismos no se les puede garantizar el disfrute del período de vacaciones en un período del año determinado.

Art. 22.- Su apartado 2 debería aclarar la referencia "en orden decreciente". Si es decreciente el orden de los criterios enumerados a aplicar, es decir, primero escalafón, segundo antigüedad, etc., o si ese orden decreciente se refiere a la aplicación de cada criterio individualmente considerado, y en tal sentido se entendería, en el punto a), primero a los agentes; en el punto b), a los más alejados, etc.

C O N C L U S I Ó N

Con independencia de las observaciones puntuales formuladas contenidas en el Fundamento IV del presente Dictamen, la norma proyectada se ajusta a las prescripciones de la Ley 8/1989, de 13 de julio, por la que se crea el Cuerpo especial de agentes de medio ambiente, cuya disposición final primera faculta al Gobierno de Canarias para su desarrollo reglamentario.