



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 94/1997

La Laguna, a 9 de octubre de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Proyecto de Decreto de adaptación de las sedes de las Consejerías, Organismos Autónomos y Entes Públicos a los principios y criterios de la Ley 4/1997, de 6 de junio (EXP. 90/1997 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

A solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, se emite el presente dictamen en relación con el Proyecto de Decreto de adaptación de las sedes de las Consejerías, Organismos autónomos y Entes públicos a los principios y criterios de la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los Órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicha solicitud, recabada por trámite de urgencia (art. 15.2, LCC), tiene carácter preceptivo, según resulta del art. 10.6, LCC, en relación con el art. 22.3, LOCE, tratándose, como se trata, de un Reglamento de ejecución de la mencionada Ley autonómica.

De conformidad con esta última Ley, la norma proyectada "determina las sedes de las Consejerías, repartidas entre las dos ciudades que comparten la capitalidad; recoge la sede de los organismos autónomos y demás entes públicos autonómicos de conformidad con lo previsto en la Ley y establece las medidas que han de adoptarse, entre las que se encuentran los planes de empleo, para dar cumplimiento a los principios y criterios establecidos en la misma".

En la tramitación del mencionado Proyecto se han cumplido los trámites previstos por el Ordenamiento autonómico para este tipo de normas, constandingo,

---

\* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

efectivamente, en el correspondiente expediente los siguientes documentos: informe de legalidad, acierto y oportunidad emitido por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, así como los emitidos por la Dirección General de la Función pública, el Servicio Jurídico, la Dirección General de Planificación y Gasto Público, y la Comisión de la Función pública. Hay que añadir, además, que, dado el carácter de la norma, derivado de su función y finalidad organizativa, no procede dar cumplimiento al trámite de audiencia a los ciudadanos a través de las asociaciones u organizaciones de los intereses afectados por la norma proyectada previsto en el art. 105 CE, sin perjuicio de lo que se dirá sobre la representación del personal al servicio de la Administración autonómica.

En el ejercicio de la función que tiene estatutariamente encomendada, corresponde a este Consejo analizar la adecuación de la norma proyectada al Ordenamiento Jurídico, absteniéndose, como expresamente previene su Ley reguladora (art. 3.2), de realizar valoraciones que por ser de oportunidad o conveniencia, exceden del parecer jurídicamente fundamentado que de él se recaba.

Ante todo, procede advertir que este Consejo no conoció en su momento el Proyecto correspondiente a la Ley, cuyo Reglamento de desarrollo se dictamina. Ello hubiese sido conforme a las previsiones del apartado 3, letra d) del art. 10, LCC. Por esta razón, no resulta posible profundizar suficientemente en las consideraciones que seguidamente se hacen sobre el Proyecto que ahora se dictamina, puesto que es a la referida Ley, tal como resultó aprobada por la Cámara autonómica, a la que ha de atenderse este organismo como referente conforme al cual emitir su parecer sobre la legalidad del correspondiente Reglamento ejecutivo.

Como se expresó, la Ley tiene como objeto "establecer los criterios para la determinación de los órganos de la Administración pública de la Comunidad autónoma". Con ello trata de acomodar dicha Administración al principio de capitalidad compartida establecido por el Estatuto de Autonomía (EAC) y no desarrollado hasta el presente. Las Leyes 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración pública de la Comunidad autónoma de Canarias, y la 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, no afrontan, en efecto, esta cuestión, aunque la última de ellas sí contenga la previsión según la cual "la sede de las Consejerías se determinará según el principio de

capitalidad compartida reconocido en el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía" (art. 27.3), principio que, sin embargo, no desarrolla.

En el examen del Proyecto reglamentario que se dictamina debemos comenzar por analizar los caracteres de la habilitación legal con la que cuenta a tal efecto el Gobierno. En este sentido, hay que reiterar que la ley 4/1997 mencionada le faculta para: a) adaptar la distribución de las sedes de las Consejerías, de los Organismos autónomos y de los Entes público integrantes de la Administración autonómica a los principios y criterios que la misma establece (disposición transitoria primera), para lo que dispone de un plazo de tres meses; y, asimismo, b) adoptar las medidas que hayan de tomarse en relación con los órganos directivos distintos de las Secretarías Generales Técnicas y los demás órganos de competencia horizontal pudiendo a tales efectos modificar las correspondientes relaciones de puestos de trabajo y, en su caso, acudiendo a la aprobación de los planes de empleo previstos en la legislación básica de la función pública, disponiendo a tales efectos de un plazo de un año (disposición transitoria segunda).

En consecuencia, son dos materias bien diferenciadas, y con parámetros jurídicos también distintos, las que ha de acometer el Ejecutivo autonómico en desarrollo o aplicación de la Ley de referencia: por un lado, la autoorganizativa, que incluye tanto la determinación de las sedes de las Consejerías, Organismos autónomos y Entes públicos (disposición transitoria primera), como la de los centros directivos y unidades administrativas que presten servicios públicos (desarrollo este último no sometido al plazo previsto en la aludida disposición transitoria primera). La otra materia que la Ley difiere al Ejecutivo es la relativa al personal al servicio de la Administración que se vea afectado por la distinta localización territorial de sus puestos de trabajo como consecuencia de la determinación de las sedes de las Consejerías; esto es, la Ley mandata para que ordene todo el proceso de reasignación de efectivos originado por el cambio de localización territorial de los puestos de trabajo del personal afectado, acudiendo si fuera preciso a planes de empleo, habilitación legal sujeta al plazo de un año (disposición transitoria segunda).

Por lo que seguidamente se dirá sobre las consecuencias de la extemporaneidad con la que se tramita el proyecto de norma dictaminado, es importante destacar que la ordenación jurídica que establece la Ley 4/1997, opera, como claramente se

expresa en el párrafo transcrito de su artículo 1, delimitador de su objeto, *en el plano de la Administración y no del Gobierno*, como erróneamente da a entender su preámbulo al referirse al “principio de distribución de sedes” en lo que respecta “a los diferentes órganos *del Gobierno* y de la Administración autonómica”.

La consecuencia de ello es que el legislador autonómico opera en este caso en el marco de las previsiones de los apartados 1 y 2 del artículo 22 del Estatuto de Autonomía, por lo que, en la reestructuración que pretende de la Administración Pública autonómica, ha de acomodarse a los principios constitucionales y normas básicas del Estado (y, asimismo, recordemos, a los de eficacia, economía, máxima proximidad al ciudadano y atención al hecho insular). En lo que ahora interesa, indiquemos que esos principios constitucionales son los contenidos en el art. 103.1 de la Constitución, lo que significa que a los anteriores principios estatutarios se añaden los de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. El legislador autonómico, pues, ejerce en este caso competencias autoorganizativas que, por recaer sobre la Administración pública de la Comunidad y no sobre el Gobierno de la misma, no se hallan sujetas a la reserva de Ley del artículo 3.1 EAC, sino a los principios indicados y, en todo caso, a la Ley y al Derecho.

Todo ello se trae a colación con el fin de abordar con adecuados fundamentos el problema que se suscita respecto de la extemporaneidad con la que se procede a dar cumplimiento al mandato del legislador, rebasado, como lo ha sido, el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley de la que trae causa para el desarrollo reglamentario de aquellos aspectos a los que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley 4/1997 que, como se dijo, únicamente afecta a la determinación de las sedes de las Consejerías, de los Organismos autónomos y Entes Públicos, no a la de los centros directivos de los distintos Departamentos ni a la prestación de los servicios públicos.

Esta circunstancia hace necesario acudir a la doctrina sentada al efecto por el Tribunal Constitucional respecto de las consecuencias de este tipo de incumplimiento. Entiende dicho intérprete supremo que es preciso distinguir en estos casos si la actuación del Gobierno recae o no sobre materias reservada a la ley. De ser así, ello implica que la habilitación de la potestad reglamentaria deberá ser renovada por la Ley para que la misma pueda válidamente completar la regulación

objeto de reserva, cosa que no ocurre si dicha actividad no versa sobre tales materias (cf. Sentencia 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 7). En el presente caso, y como quedó dicho, el Legislador autonómico ha actuado en el marco jurídico precedentemente indicado: en materia no reservada a Ley, sino en la facultad autoorganizativa prevista en el art. 22 EAC, razón por la cual nada obsta a que el Gobierno autónomo pueda ejercer válidamente la potestad reglamentaria que le corresponde conforme previene el artículo 15.2, EAC.

Por contra, la habilitación para la adopción de medidas en relación con los centros directivos y demás órganos de competencia horizontal, así como aquéllas que sean necesarias tomar en relación con el personal que resulte afectado por la nueva localización territorial de las sedes de las Consejerías en la que prestan servicio sí es perfectamente válida, siendo la norma que se dictamina de desarrollo de la Ley 4/1997 y, por tanto, sujeta a los términos de la misma, dado que el plazo señalado para su ejercicio aun no ha transcurrido (disposición transitoria segunda).

## II

Antes de analizar el contenido de la norma proyectada, conviene disipar las dudas que pudieran suscitar ciertas cuestiones formales relacionadas con la preceptividad o no preceptividad de un trámite negociado previo con los sindicatos representativos, tal como se indica en el informe de la Dirección General de la Función pública obrante en el expediente remitido a este Consejo.

Se señala, en efecto, en el mencionado informe que, dado que la aplicación del proyectado Decreto va a significar una modificación de materias concernientes a la ordenación de la función pública "tales como localización territorial de puestos de trabajo, formas de provisión de puestos, etc. y todo ello respecto tanto del personal funcional como laboral", resulta "implícita la necesidad de entender este Proyecto susceptible de negociación colectiva con los sindicatos representativos de esta Comunidad de Canarias". Se invoca en su apoyo el art. 32 de la Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación de personal al servicio de las Administraciones públicas.

No cabe ignorar que la Comisión de la Función pública de la Comunidad autónoma integra, entre otras, una representación sindical; y que, entre sus

funciones, figura, precisamente, la de informar preceptivamente los Anteproyectos de Decretos referentes al personal de las Administraciones de la Comunidad autónoma (art. 8.3, de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública canaria), informe que, como se ha expresado, consta en el expediente. A lo que se ha de añadir, por otra parte, que la mencionada Ley de órganos de representación excluye expresamente de su ámbito al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, personal que dispone de su propia ordenación.

Pero, hechas estas precisiones, resulta pertinente plantearse si la afectación de los funcionarios autonómicos por las previsiones del Decreto entran dentro del ámbito de la negociación colectiva a la que se refieren los arts. 30 y 31 de la citada Ley, por recaer sobre materias que se puedan entender englobadas en la fórmula "las materias de índole económica de prestaciones de servicios, sindical, asistencial y cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios y sus organizaciones sindicales con la Administración (art. 32, apartado K).

Al respecto, cabe recordar que la propia Ley excluye de la obligatoriedad de la negociación "las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización" (art. 34.1) -precepto que tiene la consideración de norma básica (disposición final)- como, efectivamente, es el caso que no ocupa. Pero añada a continuación que cuando esas mismas decisiones puedan tener repercusiones sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, "procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos".

La norma básica, pues, contempla en estos supuestos un trámite autónomo que no cabe subsumir en la integración de una representación sindical en la mencionada Comisión de la Función Pública. No constando que se haya realizado este trámite, son evidentes las consecuencias invalidantes que ello puede determinar.

### III

En todo caso, a la vista del articulado del Proyecto reglamentario que nos ocupa, procede realizar las siguientes observaciones técnico-jurídicas:

- Aunque en las presentes circunstancias no sea legalmente objetable el uso de la expresión "circunstancias objetivas de tipo organizativo", que aparece en el artículo 3 de la norma que se dictamina, sin embargo ha de advertirse que, dado el carácter y

finalidad de la regulación proyectada y, sobre todo, las consecuencias de su aplicación, orgánicas y personales, parece apropiado desde la perspectiva de los principios de seguridad jurídica y eficacia normativa que se definieran, al menos básicamente, tales circunstancias.

- Por otra parte, aún siendo innegable que la expresión "adscritos" se ha venido usando en los Reglamentos orgánicos de las Consejerías de la Administración autonómica, asimismo desde la perspectiva de los principios antedichos se indica que tal expresión técnicamente corresponde a la conexión entre Organismos Autónomos y Entes Públicos con la Administración central o matriz, pero no respecto a la de los órganos internos de un Departamento administrativo con éste o entre ellos, jerárquicamente dispuestos (artículos 2,3,8).

- Parece que el proceso de adecuación de las RPT de los Departamentos ha de iniciarse con la determinación de la sede de los centros directivos y sus servicios de las distintas Consejerías, especialmente la de aquéllos que vayan a tenerla distinta a la de cada una de ellas, pues es entonces cuando será posible alterar la localización territorial de los puestos afectados y, en consecuencia, proceder a la prevista opción de los funcionarios concernidos por ello (art. 6; aps. 2 y 3 del art. 7 y art. 8).

En esta línea, por la particular naturaleza de la reorganización emprendida, que no equivale exactamente a una mera supresión sin más de puestos de trabajo, es admisible que se produzca primero la correspondiente modificación de las RPT y luego la aprobación del plan de empleo que ordene la reasignación de efectivos, habida cuenta de que no se sabrá su envergadura hasta que, efectuada aquélla, no opten los funcionarios o por seguir en su puesto con nueva localización o cesar en él, quedando en este caso afectados por el plan de empleo y por el posterior proceso de reasignación.

Pero el proceso ha de ser prácticamente inmediato, aplicándose diligentemente el artículo 8 y teniendo dispuesto el plan de empleo para ser rápidamente operativo, en consonancia todo ello con el artículo 7 y las determinaciones de las disposiciones finales. Y ello, porque ha de ajustarse su producción y, en especial, su culminación a las provisiones de la norma legal que fundamenta esta normativa reglamentaria de desarrollo, autorizando el uso de la técnica aquí comentada dentro del plazo terminante fijado al respecto.

Por demás, ello resulta seguramente forzado por el hecho de que, en caso de cesar y no estar aprobado el plan de empleo, los funcionarios afectados estarían en una situación no deseada cuando, quedando a disponibilidad, no existieran otros puestos que provisionalmente pudieran ocupar, o bien, se produciría una contradicción difícilmente superable entre tal situación y lo previsto en los ap. 6 y 7 del artículo 7 del Proyecto normativo, de acuerdo con las previsiones básicas del artículo 21.2. b), de la Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública (LRFP).

- Puede aceptarse que existe cobertura legal suficiente en la disposición transitoria segunda de la Ley 4/1997 y, en consecuencia, cabe considerar jurídicamente adecuada las previsiones del citado artículo 7, aps. 6 y 7 del Proyecto.

No obstante, procede advertir que, de acuerdo con la normativa básica de referencia (artículo 20.1. g), LRFP), aplicado un plan de empleo para la reasignación y aprovechamiento de efectivos, no sólo existe la posibilidad de que algún personal deba pasar, finalizado el proceso, a excedencia forzosa o pueda hacerlo a excedencia voluntaria incentivada, sino que, en la tercera fase de aquél y en situación de expectativa de destino, la retribución de los afectados puede bajar, en lo que toca al complemento específico, hasta el cincuenta por ciento del correspondiente al puesto que ocupaban (cfr. artículo 29.5 y 6, LRFP).

## C O N C L U S I O N E S

1. Como se expone en el Fundamento I, con el Reglamento que se dictamina el Gobierno desarrolla en términos jurídicamente adecuados el mandato contenido en la disposición transitoria segunda de la Ley de la que trae causa. No sucede lo mismo con el mandato de la disposición transitoria primera, cuyo cumplimiento es extemporáneo, sin perjuicio de que esta circunstancia no determina la invalidez de las correspondientes disposiciones, al hallarse el Gobierno facultado para su aprobación en virtud de la potestad reglamentaria que le corresponde por expresa previsión del Estatuto de Autonomía.

2. No constando haberse cumplimentado las predicciones del art. 34.2 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, y dado su carácter básico, ello pudiera afectar a la validez de las medidas previstas, según se indica en el Fundamento III.



3. Las observaciones al articulado no afectan a la legalidad de la norma dictaminada.