



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 / 2 0 0 1

La Laguna, a 23 de enero de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (EXP. 4/2001 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen recae sobre la adecuación jurídica de la Proposición de Ley (PPL) de modificación de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJAPC), solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, previo Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 10 de enero de 2001, de conformidad con lo previsto en el artículo 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC).

2. La solicitud de informe es preceptiva de acuerdo con lo establecido, con carácter general, en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía (EAC) y 1, LCC, así como, más específicamente, en el artículo 10.3.e) de dicha Ley, y también en sus apartados d) y f), dado que el contenido normativo de la PPL tiene por objeto modificar la LRJAPC.

3. Se recaba la emisión del Dictamen con extrema urgencia, fijándose un plazo breve e insuficiente dada la relevancia jurídico-política del asunto abordado por la PPL. Esta circunstancia dificulta la adecuada realización de la función estatutaria de

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

este Organismo, que tiene como finalidad, ha de recordarse, garantizar la adecuación constitucional-estatutaria de la actividad legislativa de la Cámara.

4. Desde una perspectiva procedimental, ha de advertirse que, tratándose de una iniciativa legislativa referida "a competencias objeto de transferencia o delegación a los Cabildos Insulares", no consta que se haya dado audiencia a los Cabildos; trámite previsto en el artículo 45.2, LRJAPC a efectuar de acuerdo con el artículo 124 del Reglamento de la Cámara.

A este respecto no cabe reconocer relevancia jurídica al certificado del Acta de la Sesión de la Comisión de Transferencias a los Cabildos Insulares, de 15 de junio de 2000 porque, entre otras razones, el citado acuerdo no supone una opinión, adecuadamente conformada, de cada Cabildo sobre el concreto texto normativo en que se establezcan todos los elementos y consecuencias de la modificación legislativa proyectada.

En este sentido es procedente aclarar también que, por su composición y funciones, la Comisión General de Cabildos no es la instancia idónea para manifestar la opinión institucional de los Cabildos o servir de cauce para su expresión.

II

1. En el ejercicio de su potestad legislativa la Comunidad Autónoma (CAC) ostenta adecuadas competencias para ordenar el Régimen Local y el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y, más concretamente, para ordenar la transferencia y delegación de funciones administrativas propias a los Entes Locales y, entre ellos, a las Islas. Competencia que ya tenía antes de la Reforma del Estatuto de Autonomía y en cuyo ejercicio, precisamente, se estableció la LRJAPC que se pretende reformar.

En todo caso, esta competencia no es "exclusiva", ni concurrente, sino compartida y, por tanto, limitada en su ejercicio de acuerdo con esta calificación y según se determine de la distribución constitucional de competencias (cfr. artículos 22.1 y 32.4 y 6 del vigente EAC, y 21.1 y 32.1 y 2 del anterior, en relación con lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, CE, y, en su virtud, con los preceptos aplicables de las Leyes 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local,

LRBRL, y 12/83, del Proceso Autonómico, LPA; cuerpos normativos éstos que integran el parámetro de adecuación jurídica de la PPL a dictaminar).

2. Pues bien, el artículo 23.2, EAC, en congruencia con lo previsto sobre este asunto en la LRBRL (cfr. artículos 1 y 7), y antes en el artículo 141, CE, establece que las Islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios y, asimismo, para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica. En esta línea, el artículo 2.1, LRBRL, dispone que las Comunidades Autónomas, al regular los distintos sectores de acción pública según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Entes Locales, entre ellos las Islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Por otra parte, además de señalar que los Cabildos son, no ya meramente la administración de las Islas, como dice el apartado 4 del artículo 141, CE, sino también el órgano de gobierno y representación de aquéllas (cfr. artículo 23.3), en coherencia con lo previsto al efecto en la LRBRL (cfr. artículo 41), el Estatuto afirma que las Islas tienen las funciones que les son reconocidas como propias, tanto por la Ley estatal, particularmente la LRBRL, como por las Leyes autonómicas, y las que se les transfieran o deleguen por la CAC, en los términos que establezcan sus Leyes, conllevando las transferencias y delegaciones los medios económicos, materiales y personales que correspondan. Lo que asimismo se adecua con lo previsto tanto en el artículo 7, LRBRL, como en el artículo 5, LPA.

3. En este marco, la Ley 14/90 procedió a la regulación de dicha materia. Así, su artículo 11 dispone que, para la efectividad de la autonomía de los Entes Locales, como son las Islas, la CAC, al ejercer sus potestades legislativas en materias de su competencia, deberá: a) respetar y, en su caso, ampliar las competencias que la legislación sectorial básica les atribuya; b) atribuir como propias a los Cabildos las competencias que procedan según lo establecido en el Estatuto, la LRBRL y la

presente Ley, como efectivamente se dispone en su artículo 45.1, siguiendo una formulación parecida.

Sobre el contenido y alcance de esta regulación ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en sus Dictámenes 1/85, 1/89, y especialmente, el 40/96, al que nos remitimos expresamente a los efectos oportunos (Fundamentos II y III). En todo caso y en lo que aquí interesa, hemos de recordar las reservas que razonadamente en tal Dictamen se expresan sobre la conceptualización que la LRJAPC, en su artículo 42, hace de las competencias transferidas como propias de los Cabildos Insulares: "Idéntico carácter tendrán las competencias transferidas a los Cabildos por Leyes del Parlamento de Canarias".

III

1. La PPL se estructura en tres artículos, una disposición adicional y dos disposiciones transitorias.

El artículo 1 lleva a efecto una ampliación del ámbito material de competencias transferibles por incorporación a la disposición adicional primera LRJAPC, con la salvedad de la letra h), del listado de competencias delegables según la disposición adicional segunda de aquélla. El artículo 2, relativo a esta disposición, queda consecuentemente reducido a esa única competencia, aunque además establece en su segundo párrafo una previsión de contenido equivalente al del apartado tres en su redacción original; y el artículo 3 añade una disposición adicional a la Ley 14/90 referente a la asunción efectiva de las denominadas "funciones jurídicas específicas de titularidad autonómica".

Por otra parte, la disposición adicional pretende modificar puntualmente la Ley de Carreteras de Canarias, concretamente su artículo 5.2 y, como principal innovación, califica de propias las competencias transferibles en la materia, remitiéndose a la Ley 14/90 en cuanto a la delegación de competencias que no hayan sido objeto de transferencia. La disposición transitoria primera, sobre la asunción efectiva de las competencias delegables convertidas en transferibles por obra del artículo 1.1 de la PPL, se remite al régimen general de la LRJAPC previsto en sus disposiciones transitorias tercera y cuarta, especificando las particularidades de lo

relativo a las competencias ya delegadas por los correspondientes Decretos; y la disposición transitoria segunda regula el ejercicio efectivo de las competencias transferidas y delegadas hasta tanto tenga lugar su asunción efectiva.

2. A la vista de su contenido, consideramos que la PPL globalmente se ajusta al parámetro de adecuación jurídica integrado por las previsiones del Estatuto de Autonomía y la legislación básica estatal. También ha de expresarse que, sin perjuicio de las observaciones puntuales que proceda realizar a su articulado, las modificaciones pretendidas son congruentes con las previsiones de la Ley 10/94 sobre la transferencia y delegación de funciones a las Islas.

Así, el precepto del artículo 12, LRJAPC dispone que procede la transferencia de funciones administrativas autonómicas cuando respondan a un interés preponderantemente insular. Por tanto, de serlo regional, procedería tan sólo la delegación de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1 y con los límites fijados tanto en este precepto, como en el artículo 9.a) y b), ambos de la misma Ley.

Precisamente, pese a la remisión que el precepto sobre transferencias comentado hace a la legislación sectorial autonómica, lo cierto es que la propia LRJAPC ha procedido a determinar lo que puede ser un interés preponderantemente insular o regional y, sin esperar a la legislación que menciona, establece en sus disposiciones adicionales las funciones a transferir o delegar, aunque ello no impida que por esa legislación pueda ampliarse el ámbito material de competencias transferibles a los Cabildos Insulares.

En todo caso, lo que merece ser destacado es que, con este presupuesto, no concurre límite alguno para que, por modificación de las disposiciones adicionales en cuestión, se puedan ampliar las funciones que la LRJAPC transfiere o delega a las Islas.

IV

1. Como se apuntó anteriormente, en el texto de la PPL se incluyen una disposición adicional y dos transitorias, efectuándose en éstas remisiones expresas a

la Ley 14/90 (cfr. apartado 2.a) y c), 4. c) y 6, disposición transitoria primera y formulación de la disposición transitoria segunda).

Con este proceder se está sobreentendiendo que "la presente Ley" -la Ley propuesta- es un texto normativo autónomo per se, distinta por tanto de aquélla que pretende modificar parcialmente -la Ley 14/90-, cuando por definición existe una evidente instrumentalidad entre ambas. Por eso, esta apreciación es técnicamente errónea, siendo objetable tanto la formulación de estas disposiciones en cuanto propias de la Ley de modificación, como sus referidas remisiones a la Ley 14/90.

Consecuentemente, procedería formular dichas disposiciones como artículos independientes a añadir a los tres contenidos en el texto de la PPL y eliminar las referencias expresas a la LRJAPC, manteniendo únicamente la indicación del artículo objeto de remisión.

2. En relación con el articulado de la PPL procede advertir ante todo que en su texto (artículo 1, apartado primero, letras k) y s), y apartado segundo, letra i); artículo 2, apartado primero; y artículo 3, apartado primero) se emplean conceptos tales como "interés regional", "interés general" o "titularidad de la Comunidad Autónoma" cuya imprecisión genera dificultades en orden a la comprensión o determinación del contenido y alcance de las competencias y funciones de que se trata, especialmente cuando se utilizan indistintamente.

3. Además, cabe formular las siguientes objeciones y observaciones de carácter puntual:

Art.1.

Siendo la fundamental medida innovativa dispuesta la conversión en transferidas de las competencias delegadas en ciertas materias, hasta ahora contempladas en la disposición adicional segunda LRJAPC, no está justificada la previsión de dos apartados en la disposición adicional primera de ésta, distinguiéndose entre unas competencias transferidas y otras. Así, lo procedente es añadir las nuevas transferencias a las recogidas en el texto original y vigente de ésta, ajustándose apropiadamente su redacción en su caso.

Apartado 1.

Respecto a la letra s) ha de observarse que la transferencia prevista inicialmente afecta a todas las funciones relativas a obras hidráulicas que no estén calificadas de interés regional o general. Por eso, las concretas funciones que se transfieren por añadidura puede entenderse que afectan a obras de interés regional, pues de lo contrario sería innecesario añadir tal transferencia; disyuntiva que se debe despejar con la pertinente precisión en la formulación de este precepto.

En cuanto a la letra j), su previsión ha de acomodarse a lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable, singularmente por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto-Legislativo 1/2000.

Apartado 2.

La letra i) incluida en él se considera que se refiere a las carreteras de "interés regional" y no a todas las de "titularidad autonómica", pues, estando incluidos aquéllas entre éstas, la letra k) del apartado primero de este artículo dispone la transferencia de todas las funciones administrativas sobre carreteras que no son de interés regional.

Respecto a su último párrafo ha de indicarse que resulta inadecuada la remisión al artículo 10.2, LRJAPC porque esta disposición se refiere a delegación de funciones administrativas. Y, en este orden de cosas, también es innecesaria la referencia que hace al artículo 9 de dicha Ley.

Art. 2.

Es técnicamente más adecuada la normativa sobre este asunto que ya se encuentra recogida en la vigente disposición adicional segunda, apartados 2 y 3, Ley 14/90. Cabe añadir que, siendo diversa la inteligencia del concepto interés general, aquí referido a la delegación de la ejecución de obras hidráulicas, es precisa su determinación a los efectos oportunos.

Art. 3.

Apartado 1.

Ha de señalarse que resulta cuestionable la expresión "funciones jurídicas específicas" por su indeterminación, no bastando la calificación de las actuaciones que, a modo de ejemplo, se hace en el último párrafo del Preámbulo de la PPL.

Además, el precepto resulta inadecuado de entenderse que el concepto funciones atribuidas por la legislación autonómica no equivale al de competencias transferidas, siendo tan sólo respecto a éstas procedentes los mecanismos de compensación económica que el precepto proyectado contempla.

Asimismo, ha de recordarse que se efectúa la atribución a las Islas y no a los Cabildos, aunque aquéllas obviamente deban actuar a través de éstos, y que tal atribución o reconocimiento específico supone desde luego la titularidad funcional propiamente dicha, pasando a ser propia de la Isla a todos los efectos, sin necesidad de añadir el ejercicio de la función.

Disposición Adicional.

Las reformas en los trasposos competenciales o funcionales en relación con la materia de carreteras suponen la alteración de la normativa legal sobre éstas contenida en la LCC y, por tanto, la conveniencia de la reforma de ésta. Pero, aún así y por razones de seguridad jurídica, justamente es más adecuado efectuar esa modificación expresa y directa en la citada Ley y no a través de una reforma legal de otra Ley autonómica.

Disposición Transitoria Primera.

Apartado 1.

Resulta innecesaria la remisión al régimen legal de la asunción efectiva de competencias transferidas por el artículo primero de la PPL.

Apartado 2.

Es redundante, en cuanto reproduce el artículo 48.2 b), LRJAPC, la referencia contenida en la letra b).1, in fine.

Disposición Transitoria Segunda.

Es de dudosa necesidad porque la aprobación de la Proposición de Ley que se dictamina, transfiriéndose las competencias que previene en consecuencia, no supone la derogación inmediata de los Decretos que aprobaron las correspondientes delegaciones, pues no sólo ello no se dispone explícitamente, sino que, por definición legal de la efectividad del traspaso competencial del que se trate, las existentes delegaciones persisten hasta que se produzca la efectiva asunción de las nuevas transferencias.

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

1.- Las modificaciones a las que se refiere la PPL dictaminada no pugnan con el ordenamiento autonómico, sin perjuicio de lo que se expresa en las siguientes conclusiones.

2.- En relación con su articulado se formulan las objeciones y observaciones que se recogen en el Fundamento IV.

3.- Se ha omitido el trámite de audiencia a los Cabildos previsto en el art. 45.2, Ley 14/90.