



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 2 / 2 0 0 8

(Pleno)

La Laguna, a 16 de junio de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático (EXP. 260/2008 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, por el procedimiento de urgencia, Dictamen de este Consejo sobre el *Proyecto de Ley de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático*.

La consulta al Consejo Consultivo es preceptiva en virtud de lo establecido en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, y se realiza por el órgano legitimado a tal efecto (art. 12.1 de la citada Ley).

La solicitud de Dictamen recae sobre el mencionado Proyecto de Ley, tomado en consideración por el Gobierno el día 27 de mayo de 2008.

El Dictamen se solicita por el procedimiento de urgencia que contempla el art. 20.3 de la Ley 5/2002, fijándose para su emisión un plazo de diez días. El citado art. 20.3 indica que "cuando en la solicitud de Dictamen se haga constar su urgencia, el plazo máximo para su despacho será de quince días, salvo que el Presidente del Gobierno o del Parlamento, en su caso, fijaran otro menor (...). En los supuestos previstos en este apartado la reducción de plazos deberá ser motivada". La urgencia se ampara en "la simplicidad técnica del anteproyecto (*sic*), así como la necesidad de que la misma sea aprobada antes de que finalice el presente año para que pueda

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

entrar, en funcionamiento el próximo coincidiendo con el ejercicio presupuestario 2009”.

2. Respecto a la tramitación del procedimiento, se cumplen las exigencias legalmente establecidas. Así, consta en el expediente la Memoria justificativa del Proyecto de Ley de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, de fecha 5 de mayo de 2008; el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno, de fecha 6 de abril de 2008 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]; el informe de la Dirección General de la Función Pública, de fecha 20 de febrero de 2008 [arts. 6.2.1) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria y 37.a) del Decreto 40/2004, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia y Justicia]; y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de fecha 15 de mayo de 2008 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

Constan, igualmente, el informe de la Oficina Presupuestaria, de fecha 13 de febrero de 2008, emitido en virtud de lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, de creación de las Oficinas Presupuestarias, de 25 de abril de 2006, tras la redacción dada al mismo por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, y el de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 19 de marzo de 2008 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

Finalmente, se han incorporado al expediente los certificados de los Acuerdos adoptados por la Comisión Asesora de Plantillas, la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Funcionario, y la Comisión de la Función Pública Canaria.

3. El Proyecto de Ley de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático se estructura en un Preámbulo y un texto articulado, integrado por 16 artículos, que se distribuyen en cinco Capítulos: Capítulo Primero, “Disposiciones Generales” regula la creación, naturaleza, finalidades y funciones, la adscripción y sede y los Estatutos de la Agencia (arts. 1-4); Capítulo Segundo, “Organización de la Agencia”, se refiere a los órganos rectores, Consejo de Dirección, funciones del Consejo de Dirección, el Presidente y el Director (arts. 5 a 9); Capítulo Tercero, “Régimen patrimonial, económico-financiero y de control”, se dedica al patrimonio, recursos económicos, régimen presupuestario financiero y de control, así como al control de eficacia de la Agencia (arts. 10-13); Capítulo Cuarto, “Personal al servicio

de la Agencia”, regula el personal y su régimen jurídico (arts. 14 y 15); y Capítulo Quinto, “Régimen jurídico de la Agencia”, somete su actuación a las previsiones de su propia normativa reguladora, así como a la legislación de procedimiento administrativo común en lo que se refiere al ejercicio de potestades administrativas (art. 16).

Al mismo tiempo, el Proyecto de Ley se integra por dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

La disposición adicional primera (“Supresión de órgano y adscripción de medios”) procede a suprimir la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, con rango de Dirección General, en el momento de constitución del nuevo Organismo, con adscripción a éste de sus medios materiales y personales.

La disposición adicional segunda (“Presidencia de la Agencia”) contiene una previsión específica en relación con la Presidencia para el caso de que el Organismo se adscriba a la Presidencia del Gobierno.

La disposición derogatoria, con carácter general, deroga cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la Ley.

La disposición final primera (“Constitución y puesta en funcionamiento de la Agencia”) difiere la efectiva constitución y puesta en funcionamiento de la Agencia al momento de la entrada en vigor de sus Estatutos.

La disposición final segunda concede al Gobierno un plazo de tres meses para la aprobación de los Estatutos de la Agencia.

La disposición final tercera faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

La disposición final cuarta determina la entrada en vigor de la Ley, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

1. El Proyecto de Ley (PL) se dirige a la creación de un Organismo Autónomo, denominado Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, al cual corresponderán las funciones establecidas en su art. 2, que en general se dirigen a la gestión, fomento, promoción y coordinación de las políticas, iniciativas y medidas orientadas al desarrollo sostenible, así como a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Como ha señalado este Consejo, la creación de estos Organismos tiene directa incidencia sobre el régimen jurídico de la Administración autonómica, más concretamente sobre la organización administrativa y sus funciones, “pues si hasta ahora aquélla se articulaba centralizadamente y éstas se ejercían directamente, a través de la norma que se analiza, la Comunidad manifiesta su voluntad de que los servicios afectados se articulen a través de un Organismo Autónomo” (DDCC 4/1995, de 3 de febrero, 24/2002, de 28 de febrero, 127/2004, de 29 de julio, y 242/2006, de 19 de julio). Tal como señala nuestro Dictamen 242/2006, “la iniciativa ejercida pretende crear un Organismo Autónomo, a través del cual la Comunidad Autónoma de Canarias puede ejercer de forma funcionalmente descentralizada las competencias materiales relativas”, en este caso al desarrollo sostenible y cambio climático.

En la materia concernida, la Comunidad Autónoma cuenta con competencia exclusiva en virtud de lo previsto en el art. 30.2 de su Estatuto de Autonomía, que reconoce la competencia autonómica sobre el régimen de sus Organismos Autónomos, de acuerdo con la legislación básica del Estado. Esta competencia ha de ponerse a su vez en relación con lo previsto en el art. 32.6 del propio Estatuto, que le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de los entes públicos dependientes de ella. Se trata de una competencia que en cualquier caso habrá de ejercerse en el marco de la legislación básica del Estado, dictada al amparo del art. 149.1.18ª CE, pues si bien la decisión de creación de un organismo de estas características se incardina en las potestades autonómicas de autoorganización de su propia Administración, precisamente por ello incide en el régimen jurídico de ésta y habrá de ejercerse dentro de las bases estatales.

Por otra parte, desde la perspectiva material o funcional, la Comunidad Autónoma cuenta con competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 32.12 del Estatuto). El Organismo Autónomo cuya creación se pretende se ordene al fomento de medidas dirigidas a la lucha contra el cambio climático, así como a propiciar el avance hacia formas sostenibles de desarrollo, lo que implica un modelo de desarrollo respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales, objetivos éstos que se sitúan de manera específica en el citado título competencial.

En definitiva, el Proyecto de Ley, desde la perspectiva de la distribución constitucional-estatutaria de competencias, no merece objeción alguna.

2. Las legislaciones de las Comunidades Autónomas no presentan, con carácter general, excesivas singularidades respecto a la regulación estatal de los Organismos Autónomos. Salvo excepciones, su regulación se contrae a limitadas referencias contenidas en las leyes de Gobierno y Administración o en normas de carácter financiero que carecen, generalmente, de naturaleza sustantiva. En el caso de Canarias, nuestra Comunidad Autónoma carece de una regulación legal que con carácter general contemple el régimen de los Organismos Autónomos. La disposición adicional séptima de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, con carácter transitorio, hasta tanto no se lleve a cabo la actualización de la normativa reguladora de estos Organismos, ofrece una definición de los mismos [apartado 1.a)] y determina que su creación, modificación y supresión, así como su régimen jurídico, en lo no previsto en la propia Ley y en la Ley 7/1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, se regirá por lo dispuesto en la normativa estatal.

La Ley 7/1984 ha sido derogada por la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, que únicamente contempla los entes instrumentales desde la perspectiva financiera, de la misma forma que la Ley 6/2006 ofrece una regulación parcial desde la perspectiva de los bienes que integran el patrimonio de estos Organismos.

Se trata de una regulación fragmentaria y parcial, por lo que la ausencia de legislación general propia ordenadora de los Organismos Autónomos debe ser suplida, en cuanto supletoria, por la legislación del Estado (arts. 41 a 52 y 61 a 65 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que contiene el régimen general aplicable.

III

En relación con el articulado, se realizan las siguientes observaciones:

Art. 1.

Se crea la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, pero no se contempla en ningún artículo su modificación ni extinción. La modificación deberá realizarse por Ley siempre que suponga una alteración esencial (fines, recursos económicos, régimen de personal, etc.). En los demás casos, podrá efectuarse por Decreto.

La extinción, por regla general, deberá producirse también por Ley o bien por Decreto en determinados casos. La norma que extinga el Organismo Autónomo deberá fijar las bases para su liquidación; las medidas aplicables al personal del citado organismo y el destino de sus bienes y derechos.

Art. 2.e).

En este precepto se prevé como función de la Agencia la emisión de informes a petición del Foro para el Desarrollo Sostenible de Canarias.

La Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, prevé en su Directriz 142 de Ordenación General la creación del Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, como instrumento de información y participación, así como un Observatorio del Desarrollo sostenible, vinculado al Foro, como instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento.

Estos órganos han sido creados por medio del Decreto 123/2004, de 31 de agosto, el primero, como órgano de consulta y participación, y el segundo como Unidad administrativa de carácter técnico, adscritos ambos a la Presidencia del Gobierno.

La Ley cuya aprobación se pretende crea un Organismo Autónomo destinado a cumplir funciones en materia de desarrollo sostenible, relacionadas, en cierta medida, con las que se atribuyen a estos órganos, por lo que se debería armonizar de manera nítida sus funciones, objetivos y finalidades.

Art. 2.f).

Las funciones que este apartado f) del art. 2 PL atribuye a la Agencia ya se encuentran, con carácter general, contenidas en el anterior apartado c).

Art. 3.

Según el art. 61.1.a) LOFAGE, es la propia Ley de creación del Organismo Autónomo la que debe determinar el Departamento al que se adscribe.

Esta indeterminación se observa también en la disposición adicional segunda, que deja abierta la posibilidad, para el supuesto de que se adscriba la Agencia a la Presidencia del Gobierno, de atribuir la Presidencia de la misma al titular de una de las Viceconsejerías adscrita al citado órgano.

Por otro lado, el art. 3 PL alude "al Departamento que se determine" y la disposición adicional segunda a la "Presidencia del Gobierno", que en sentido

estricto no es un Departamento. En este caso, de adscripción a la Presidencia del Gobierno de la Agencia, se debería resolver de manera concreta la localización de su sede.

Art. 5.2.

La previsión de que los demás órganos de la Agencia puedan crearse por el titular del Departamento al que se adscribe no se adecua al propio articulado propuesto. La vía para la creación de estos órganos es precisamente la modificación de los Estatutos con el fin de proceder a su creación, así como a la regulación de su composición y funciones y la aprobación de estos Estatutos y, por consiguiente, su modificación compete al Gobierno, como adecuadamente señala la disposición final segunda del Proyecto de Ley.

Arts. 6 al 9.

Estos preceptos adolecen de cierta indeterminación en lo que se refiere a las funciones que corresponden a cada uno de los órganos rectores, cuya determinación se remite a los Estatutos. Pero, además, se observan solapamientos en las que de forma genérica se atribuyen. Así, el art. 6.1 PL configura al Consejo de Dirección como un órgano de gestión, en tanto que el art. 9.3 PL atribuye al Director la gestión ordinaria, así como las funciones de gestión y, por otra parte, el art. 8 PL atribuye al Presidente la representación de la Agencia, función de representación que igualmente se atribuye por el art. 9.3 PL al Director.

Procede, en consecuencia, que se concreten y delimiten adecuadamente las funciones de cada órgano, sin perjuicio de que los Estatutos procedan a su desarrollo pormenorizado.

Art. 13.

Este precepto regula específicamente el control de eficacia de la Agencia, término que, sin embargo, no se define. El art. 51 LOFAGE establece que tiene por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

Teniendo en cuenta su finalidad, tal control debe ser llevado a cabo, como prevé el precepto, por el Departamento al que la Agencia se encuentre adscrita y del que depende, sin intervención de otros órganos de la Administración autonómica. Otra cosa es que, dado que el control de eficacia comporta la comprobación de la adecuada utilización de los recursos asignados, otros órganos autonómicos puedan

llevar a cabo, en el ejercicio de sus funciones, los controles que legalmente les correspondan, singularmente los de carácter financiero o presupuestario. Por ello, el precepto debe ofrecer una redacción más clara.

Por otra parte, el apartado segundo habilita a la propia Agencia a efectuar otros controles para determinar el cumplimiento de su finalidad. Se trata de medidas de autoevaluación que operan al margen del control previsto en el apartado primero, por lo que el precepto debería ofrecer una redacción más depurada, dado que, en sentido estricto, no se trata de "otros controles", sino de atribuir a la Agencia la facultad de comprobar el grado de cumplimiento de sus objetivos y funciones.

Art. 16.2.

Se debería sustituir la frase "sujeta a la legislación de procedimiento administrativo común" por la de *sujeta a la legislación básica de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático se ajusta al marco jurídico aplicable, sin perjuicio de las observaciones que se formulan al articulado del mismo.