



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 105/2011

(Pleno)

La Laguna, a 15 de febrero de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifican disposiciones administrativas de carácter general y se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del gasto en actividad administrativa y en la gestión de los recursos humanos (EXP. 31/2011 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud del Dictamen.

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se modifican disposiciones administrativas de carácter general y se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del gasto en la actividad administrativa y en la gestión de los recursos humanos*, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 20 de enero de 2011, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la petición de Dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La preceptividad de solicitud del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para pedirlo, resulta de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la citada Ley 5/2002.

Como luego se verá surgen dudas respecto a la preceptividad del Dictamen en aquellos supuestos en que no se esté desarrollando, concretando o pormenorizando

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

los términos de una Ley supuestamente habilitante, como sucede con la disposición adicional trigesimosegunda de la Ley autonómica 11/2010, o en aquellos casos en los que se regulen materias meramente organizativas, dado que la obligatoriedad del Dictamen del Consejo Consultivo está establecida con respecto a los Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas [art. 11.1.B.b)].

Sobre la urgencia para la emisión del Dictamen.

2. El Dictamen ha sido requerido con carácter urgente, en virtud de lo previsto en el art. 20.3 de la LCCC, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo *“por la necesidad apremiante de adoptar medidas extraordinarias para reducir el gasto en la actividad administrativa y para gestionar los recursos humanos en la Administración, de conformidad con el Acuerdo del Gobierno adoptado el 22 de octubre de 2010”*.

Este Acuerdo, publicado por Resolución de 2 de noviembre de 2010 (BOC de 3 de noviembre de 2010), fue parcialmente modificado por Acuerdo de 16 de diciembre de 2010, aunque sin afectar a los términos de la norma reglamentaria propuesta. En su apartado tercero, segundo párrafo, dispone que *“antes del 31 de diciembre de 2010 se aprobará por el Gobierno el Decreto que modifique o suspenda los Decretos afectados por estas medidas a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el presente acuerdo”*.

Procedimiento de elaboración.

3. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto (PD) se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente, además de la certificación del acuerdo gubernativo, de 20 de enero de 2011, de toma en consideración del PD, la siguiente documentación:

- Resolución de inicio y aplicación de tramitación de urgencia, de 26 de noviembre de 2010, de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.

- Informe de Iniciativa Reglamentaria, de 26 de noviembre de 2010, emitido por la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad (norma 31, del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura).

- Informe de 26 de noviembre de 2010 de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de fecha 25 de noviembre de 2010 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, emitido, con carácter favorable, el 14 de diciembre de 2010 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de fecha 16 de diciembre de 2010, de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad [art. 77.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de mayo].

- Observaciones al texto normativo proyectado formuladas por las Consejerías en distintas fechas, tras haberles concedido el preceptivo trámite de audiencia el 26 de noviembre de 2010, respecto de las cuales se han emitido los correspondientes informes analizando a las mismas, por parte de la Inspección General de Servicios.

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico de 30 de diciembre de 2010, [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], si bien no se ha emitido en el momento procedimental oportuno, pues debió ser el último de los informes en emitirse, una vez instruido el expediente [arts. 19.5 y 20.f) del Decreto 19/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 12 y 18 de enero de 2011 [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 17 de enero de 2011 (art. 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

- Asimismo, consta informe de la Dirección General de Función Pública, de 21 de diciembre de 2010, así como, en cumplimiento de lo previsto en los arts. 8.3.a) y 79 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, informe de la Comisión de Función Pública, elaborado en la sesión celebrada el 23 de diciembre de 2010, tal como consta en la certificación de 11 de enero de 2011, debatiendo el PD e informando favorablemente con apreciaciones de la Mesa de Negociación. Consta, también, certificación de 11 de enero de 2011 de la Mesa de Negociación de Empleados Públicos, de sesión celebrada el 23 de diciembre de 2011 en la que se debatió el contenido de la norma proyectada y se da por negociado.

- Finalmente, se ha remitido escrito de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, con fecha de entrada en el Consejo Consultivo, de 4 de febrero de 2011, por el que se procede a realizar una corrección de error al texto del proyecto normativo remitido.

II

Marco normativo y objeto de la norma proyectada.

1. El Gobierno de Canarias, en su sesión celebrada el 22 de octubre de 2010, aprobó el Acuerdo, modificado el 16 de diciembre posterior, relativo a las medidas extraordinarias para la reducción del gasto en la actividad administrativa y la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, los organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles públicas dependientes, entidades públicas empresariales y fundaciones públicas.

La plena eficacia de las medidas recogidas en el citado acuerdo exige, de una parte, la regulación de la adaptación de alguna de ellas por norma con rango legal, como el complemento de la prestación por incapacidad temporal hasta el 100 por 100 de los haberes, lo que se ha realizado en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, Ley 11/2010, de 30 de diciembre, y, de otra parte, la aprobación por el Gobierno, antes del 31 de diciembre de 2010, de una norma que modificara o, en su caso, suspendiera las disposiciones administrativas de carácter general afectadas por dichas medidas.

En este sentido, el presente PD realiza el proceso de adecuación de la normativa reglamentaria que, en materia de telecomunicaciones, tecnologías de la información y de las comunicaciones e informática, función pública y de inspección de servicios, es preciso llevar a cabo para la plena eficacia del acuerdo del Gobierno antes referido.

Estructura del Proyecto de Decreto (PD).

2. En lo que se refiere a la estructura del Proyecto de Decreto, contiene, además de una introducción a modo de Preámbulo, 17 artículos, quedando distribuidos los 16 últimos en seis capítulos, dedicados a las distintas modificaciones o suspensiones normativas que se pretende.

El art. 1 concreta el objeto de la norma, que se desarrolla a lo largo de los artículos siguientes. En concreto, se modifican o suspenden, según los casos:

- Las disposiciones reguladoras de los premios a otorgar por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), sus organismos y diversas entidades. Esta materia se regula en el Capítulo I, que comprende los arts. 2 a 12.

- El Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad. La modificación del apartado 1 del art. 120 y la adición de una disposición adicional undécima se recoge en el Capítulo II, en el art. 13 del Proyecto de Decreto.

- El Decreto 78/2007, de 18 de abril, por el que se fija la jornada y el horario de trabajo del personal al servicio de la Administración Pública de la CAC y se establece el sistema de gestión de los mismos. La modificación del apartado b) del art. 3.5 y la adición de una disposición adicional quinta se realiza en el Capítulo III, en el art. 14 PD.

- El Decreto 35/2010, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Evaluadora de la ampliación del periodo de percepción de la prestación económica complementaria al subsidio por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración Pública de la CAC. Las modificaciones se establecen en el Capítulo IV, que comprende el art. 15 PD.

- El Decreto 251/1997, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de indemnizaciones por razón del servicio. Las adiciones de un artículo (el 43.bis) y de una disposición adicional novena se disponen en el Capítulo V, en el art. 16.

- El Decreto 184/2004, de 21 de diciembre, que regula el Manual de Identidad Corporativa Gráfica del Gobierno de Canarias, se modifica en el Capítulo VI, art. 17 PD.

Asimismo, se contienen: una disposición transitoria única, relativa a las convocatorias de premios publicadas en el año 2010; una disposición derogatoria única, de carácter genérico, y dos disposiciones finales, la primera, habilitando al titular del Departamento competente en materia de telecomunicaciones, tecnologías de la información y de las comunicaciones e informática, función pública e inspección de servicios, para el desarrollo y aplicación de la norma ahora proyectada; la segunda disposición final determina la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el BOC.

Además, se acompaña a la norma un Anexo, relativo al modelo de solicitud de evaluación para la ampliación del periodo de percepción de la prestación económica complementaria al subsidio por incapacidad temporal.

III

1. Al articulado del Reglamento se formulan las *observaciones* siguientes:

- ART. 2. PROHIBICIONES RELATIVAS A LAS CONVOCATORIAS DE PREMIOS.

Por lo que atañe a la suspensión durante el año 2011 de la concesión de premios de cuantía económica, hemos de precisar que tal pretensión no es normativamente autónoma, pues se adopta al amparo de lo establecido en la disposición adicional trigésimosegunda de la citada Ley 11/2010, de 30 diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC, que dispone: "Se suspende, para el ejercicio 2011, el contenido económico de cualquier clase de premios a otorgar por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias o sus organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles públicas dependientes, entidades públicas empresariales y fundaciones públicas. Excepcionalmente, se mantiene el contenido económico de los que corresponda otorgar en virtud de la Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios Canarias".

De lo anterior resulta que durante el año 2011 no se pueden "otorgar premios de contenido económico", con excepción de los Premios Canarias. Los premios de contenido económico prohibidos no son sólo los consistentes en dinero, sino cualquiera que suponga un gasto económico a la Administración de la CAC, sus organismos y entidades dependientes.

Ha de señalarse que el art. 2.1, tercer párrafo y el apartado 2 del mismo artículo, realizan una regulación autónoma relativa a limitar el valor económico de la entrega de "objetos" como premio (como las condecoraciones) y la prohibición de que puedan "instituirse nuevos premios con contenido económico a excepción de los premios que se prevean en las convocatorias de concursos de ideas, siendo el objeto principal de la convocatoria la adquisición exclusiva, y con carácter indefinido, de los proyectos premiados por parte de la entidad pública convocante".

Al respecto se pueden efectuar las siguientes observaciones:

No existe un régimen general de premios, ni la norma proyectada trata de instituir un régimen pretendidamente general en relación con los premios que se otorguen por la Administración autonómica. Como se dijo, lo que existe es una pluralidad de regímenes singulares de premios, cada uno con su norma reglamentaria de creación.

Ahora bien, el apartado 2 del citado art. 2 PD prohíbe que durante 2011 puedan "instituirse nuevos premios con contenido económico", con la excepción que se indica de los concursos de ideas donde, como contrapartida al premio, la entidad convocante adquiere con carácter exclusivo e indefinido los proyectos premiados.

Recordemos que la Ley de Presupuestos "suspende, para el ejercicio 2011, el contenido económico de cualquier clase de premios a otorgar por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (...)", con la excepción ya repetida de los Premios Canarias. Las excepciones legales no se pueden ampliar por vía reglamentaria, sea de forma incondicionada o condicionada, como es el caso. Desde esta perspectiva, la norma reglamentaria contenida en el art. 2.2 PD sería un exceso de la habilitación legal. No obstante, cabe observar la posibilidad de no considerar premios, a los fines legalmente previstos, de aquellos supuestos en los que existe contraprestación de valor económico por parte de los premiados. De lo que se trataría en ese supuesto en la Ley es de prohibir sólo los premios en los que la entidad convocante no recibe nada de valor económico a cambio, siendo procedente que, en tal caso, se mantenga la previsión reglamentaria, aunque también en supuestos similares.

- ARTS. 3 AL 12. MODIFICACIONES DE DECRETOS QUE CREAN INSTITUYEN O REGULAN PREMIOS.

La mencionada Ley 11/2010, de Presupuestos, no habilita u ordena al Gobierno a que suspenda el otorgamiento de premios de contenido económico, sino que directamente suspende la fuente del gasto, el premio, a lo que habría simplemente que dar cumplimiento mediante su pura aplicación, sin que sea exigible desde el punto de vista normativo adoptar medidas reglamentarias, pues la posible contradicción entre los distintos Reglamentos de premios y la norma presupuestaria se resuelve por simple jerarquía normativa. Y si se entendiera que la Ley necesita aplicación concreta y singular en cada uno de los Decretos creadores de los distintos premios, entonces no estaríamos ante un Reglamento ejecutivo -pues no se está desarrollando, concretando o pormenorizando los términos de una ley habilitante-, sino ante un Decreto de contenido no normativo, netamente aplicativo, por ello de dudosa naturaleza ejecutiva, lo que afectaría a la preceptividad del Dictamen de este Consejo.

De hecho, los arts. 3 a 12 PR contienen propuestas normativas de inclusión o modificación, en los distintos Decretos reguladores de los diferentes premios. Al objeto pretendido hubiera bastado que la relación de preceptos suspendidos se hubiera hecho constar en una disposición adicional mediante la que se suspenden, en cada caso, las normas reglamentarias de contenido económico de cada premio o reseñándolos en un Anexo, incorporando como contenido del Decreto un único precepto mediante el que se suspenden los preceptos reglamentarios que se relacionan en el posible citado Anexo.

Por otra parte, en los arts. 11 y 12 PD -que tienen por objeto, respectivamente, la modificación de los Decretos 17/2008, de 11 de febrero, y 84/2001, de 19 de marzo- se introducen sendas disposiciones adicionales mediante las que, en el primer caso, se suspende la vigencia del art. 3.a), b), c) y d), y, en el segundo caso, la del art. 2.2 y 3. Tal y como ocurre con el art. 7 PD -modificación del Decreto 190/2001, de 29 de octubre- también habría que suspender respectivamente las disposiciones finales tercera y primera, relativas a la determinación de las cuantías de los premios a otorgar.

- Art. 15.3

Se atribuye por esta norma una nueva función a la Comisión Evaluadora de la ampliación del período de percepción de la prestación económica complementaria al subsidio por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración

Pública de la CAC, lo cual, en principio, sería posible dado el rango de la norma que lo hace. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la *potestad de inicio* del procedimiento al que se refiere la norma viene dada por una norma estatal, el art. 4 del Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio por el que se desarrolla, en materia de incapacidades laborales del sistema de la Seguridad Social, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, entre las que no se menciona a dicha Comisión evaluadora.

En relación con la *facultad de proponer el alta médica* por aquella Comisión, habrá de tenerse en cuenta, a efectos de a quién se propone, que los partes de alta serán extendidos por los facultativos que se establecen en el art. 1 del Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal, así como por la Disposición Adicional quincuagésima de la Ley General de la Seguridad Social, añadida mediante Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (Disposición Adicional 19ª). Así, la propuesta se preve en estas normas, de forma taxativa, que ha de hacerse por los Servicios Médicos correspondientes que citan.

- Art. 16.2.2

No se justifica la razón de las excepciones contenidas en la DA 9ª, en su apartado 2º, en relación con la Comisión de Valoraciones de Canarias y a las Comisiones de Justicia Gratuita, que debieran explicitarse, pues todas suponen el ejercicio de funciones públicas al asistir a reuniones de órganos colegiados de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Art. 17.

Se modifica el Manual de identidad corporativa gráfica del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 184/2004, de 21 de diciembre, y actualizado por la "Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad de 8 de marzo de 2010", en el sentido de sustituir de los apartados 3.6.08 y 3.6.10 las referencias a "New Roman cpo. 11/13" por la de "New Roman cpo. 10/11". Según la disposición final primera del citado Decreto, las "actualizaciones y revisiones de las normas de tratamiento y utilización de la identidad corporativa del Gobierno de Canarias (...) se aprobarán mediante Orden de la Consejería" competente, como así ha sido. Ahora se prevé modificar, mediante Decreto, no el Decreto vigente, sino la Orden de desarrollo, lo que es innecesario desde el punto de vista normativo e inconveniente desde el punto

de vista técnico, desde el momento en que la modificación no se proyecta para el año 2011, sino de forma indefinida, más aún cuando se trata de una materia que, por su naturaleza, no tiene que someterse al mayor rigor formal de los Reglamentos de superior jerarquía.

- DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. CONVOCATORIA DE PREMIOS PUBLICADA EN EL AÑO 2010.

En relación con las observaciones realizadas al art. 2 PD, también resulta cuestionable los términos de la disposición transitoria única PD, conforme a la cual "las convocatorias de premios con contenido económico publicadas en 2010 se resolverán en sus propios términos a lo largo de 2011".

Ya se ha expuesto que la Ley de Presupuestos 11/2010 lo que pretende es impedir, durante 2011, el otorgamiento de premios de contenido económico, sin efectuar excepciones, salvo la de los Premios Canarias, y sin tener en consideración, para delimitar el alcance material de tal prohibición, si el premio fue convocado en un determinado tiempo. Si bien ha de tenerse en cuenta que el principio de seguridad jurídica matiza la anterior consideración y, en su caso, lo observado sobre los supuestos en los que existe contraprestación favorable a la Administración, en cuyo caso ha de compensarse debidamente.

2. Asimismo, se realizan las siguientes *consideraciones de técnica normativa*.

- No parece una técnica adecuada la utilizada por el presente Proyecto de Decreto por la que se suspende la vigencia de determinadas normas a lo largo de su articulado. Ante todo porque, si bien esta capacidad de suspensión normativa puede entenderse implícita en la de dictar, modificar y derogar normas, la misma no está expresamente contemplada en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, sí está contemplada la previsión de las disposiciones transitorias y finales de las normas para determinar su aplicabilidad en el tiempo.

Así pues, sería más adecuado el uso de esta clase de disposiciones para la implantación de las medidas previstas por el Proyecto de Decreto, en lugar de la modificación con límite temporal en el propio articulado o la suspensión durante el año 2011, también en el articulado, de normas vigentes que tienen carácter indefinido.

- Resulta reiterativo que el enunciado de cada capítulo, rúbrica de los artículos y contenido inicial de los mismos señale el objeto de aquéllos. Así ocurre en el capítulo

II, art. 13; capítulo III, art. 14; capítulo IV, art. 15, etc. Es aconsejable evitar esta reiteración, descargando la norma de un contenido innecesario.

- La introducción resulta incompleta en cuanto se limita a exponer parcialmente el objeto de la norma, que, según el contenido de la misma, recogido en el primer artículo, supera lo expuesto.

- El art. 1 no se encuentra dentro de ningún capítulo, empezando el primero en el art. 2, lo que no es técnicamente correcto.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto, por el que se modifican disposiciones administrativas de carácter general y se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del gasto en la actividad administrativa y en la gestión de los recursos humanos, se ajusta a las disposiciones legales aplicables que le sirven de parámetro y cobertura. No obstante, se realizan distintas observaciones, contenidas en el Fundamento III.