



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 34/2015

(Pleno)

La Laguna, a 29 de enero de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de los Municipios de Canarias (EXP. 457/2014 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de dictamen.

1. Mediante escrito de 9 de diciembre de 2014, con entrada en este Consejo el día 11, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento interesa preceptivo dictamen por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.A.c), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con la Proposición de Ley (PPL) de los Municipios de Canarias, tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2014.

La solicitud no viene acompañada del preceptivo informe del Gobierno expresivo de su criterio respecto de la toma en consideración (art. 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias), por lo que las circunstancias relevantes a efectos de su admisión son las que se desprenden del escrito de solicitud cursado por la Presidencia; particularmente, que la mencionada Proposición, suscrita el 13 de octubre de 2014 por dos de los grupos parlamentarios de la Cámara y con entrada en el Registro el día 15, fue "tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2014, de conformidad con lo que exige el citado art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002.

* Ponente: Sr. Brito González.

Estructura y objeto de la norma proyectada.

2. La Proposición de Ley contiene una exposición de motivos, en la que se justifica la norma proyectada y 136 artículos, que se estructuran en los siguientes títulos:

Título Preliminar (arts. 1-3) "Disposiciones Generales", Título I (arts. 4-16) "Del Municipio", Título II (arts. 17-23) "Participación ciudadana y transparencia", Título III (arts. 24-61) "Estatuto de los miembros electos y organización municipal", Título IV (arts. 62-86) "Otras entidades del sector público municipal de Canarias", Título V (arts. 87-104) "Funcionamiento de los ayuntamientos", Título VI (arts. 105-119) "Procedimientos administrativos", Título VII (arts. 120-128) "Régimen jurídico", Título VIII (arts. 129-132) "Patrimonio y contratación municipal", Título IX (arts. 133-135) "Haciendas Locales" y Título X (art. 136) "Financiación Municipal".

Se completa la propuesta normativa con catorce disposiciones adicionales (pedanías y caseríos, régimen especial de la isla de La Graciosa, asociaciones de municipios, regímenes especiales municipales, Consejo Municipal de Canarias, participación de los municipios en órganos colegiados, utilización de medios electrónicos y administración electrónica, régimen jurídico y procedimiento aplicables al sector público municipal y régimen jurídico su personal, aplicación de normas competenciales y gratuidad de publicaciones en boletines oficiales, solicitud y emisión de informes para el ejercicio de competencias distintas de las propias o delegadas y ejecución de sanciones pecuniarias municipales mediante trabajos en beneficio de la comunidad vecinal); nueve disposiciones transitorias (vigencia de normas sectoriales autonómicas, continuidad de servicios preexistentes, ultraactividad de convenios para el ejercicio competencias y servicios locales distintos de los propios, convenios sobre competencias municipales propias, intervención de los municipios en actividades privadas, utilización de soportes no electrónicos, procedimientos en tramitación y adaptación de disposiciones generales -reglamentos y ordenanzas- y fundaciones públicas municipales a esta PPL); una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales (títulos competenciales, financiación de competencias municipales, desarrollo reglamentario y entrada en vigor de la norma).

3. La PPL al amparo de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local prevista en el art. 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias "ha previsto un conjunto normativo armónico con el ordenamiento básico, que, sin reproducirlo, lo complete en aquellos aspectos que se

considera que precisan de concreción o especificación en lo que atañe a la organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades que integran el sector público municipal de Canarias”.

Como señala en la exposición de motivos de la PPL “el núcleo principal y mayoritario de normación de la ley, se refiere a la regulación del municipio como ente primario del sector municipal”, si bien también se regulan todos aquellos aspectos relacionados con esta institución a fin de completar la legislación básica en la materia.

De este modo, la norma proyectada regula el estatuto de los miembros electos y algunos aspectos de la organización municipal que completan y adaptan las normas generales; el procedimiento para hacer efectivo el derecho de acceso a la información y los grupos políticos, con cierto detalle sobre los concejales no adscritos; se contemplan las figuras orgánicas básicas del alcalde, los tenientes de alcalde y el pleno para dotarlos de funciones que completen y aclaren las competencias que les atribuye la legislación general; se regula la junta de portavoces como órgano auxiliar del pleno y de la alcaldía; se estructura la Corporación en áreas de gobierno, conjugándolas con las delegaciones de competencias del alcalde a tenientes de alcalde u otros concejales; se organizan las comisiones informativas, se completa la organización del personal del sector público local en lo que atañe a las funciones de los habilitados nacionales y de los titulares de unidades administrativas; y se contemplan normas de organización del empleo público municipal sobre el eje de las relaciones de puestos de trabajo.

Asimismo, la PPL regula -completando o desarrollando- la normativa existente sobre las mancomunidades de municipios, las áreas metropolitanas, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, los consorcios, las sociedades prestacionales de servicios locales y las fundaciones públicas locales.

Además, la norma proyectada dispone un conjunto de preceptos, agrupados en disposiciones comunes para todos los órganos de gobierno municipales y específicas para algunos de ellos, que vienen a completar la normativa básica sobre su funcionamiento y normas de procedimiento.

Bajo la rúbrica de “régimen jurídico” contempla la Proposición de Ley preceptos relativos a la legitimación especial de los miembros corporativos electos para impugnar actos y acuerdos; a la competencia para conocer y resolver las reclamaciones previas a las vías judiciales civil y laboral y a los recursos y actos

administrativos municipales viciados de nulidad o anulabilidad; y a los supuestos específicos de conservación, buscando armonizar el *favor acti* con la protección de los derechos de los interesados, así como la posibilidad de creación de un boletín informativo municipal.

Regula también determinados aspectos en materia de patrimonio municipal, respetando la legislación básica, de una parte, y la autonomía local, de otra, buscando, a partir del principio de intervención mínima, el máximo grado de aquélla y da cobertura legal al aplazamiento del pago del precio de enajenaciones patrimoniales mediante venta y a la posibilidad de imponer multas coercitivas dentro de las potestades de recuperación posesoria y de desahucio administrativo y en materia de haciendas locales, al posibilitar el pago en especie de los tributos locales, obligar a la publicación de las bases de ejecución del presupuesto y, finalmente, clarificar el procedimiento para cuando la intervención formule reparos en el ejercicio su función fiscalizadora.

II

Sobre la autonomía local y la suficiencia financiera.

1. El art. 137 CE enuncia con carácter general el principio de autonomía territorial en relación con los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas, vinculándolo a la gestión de sus respectivos intereses. Con referencia a los Municipios, el art. 140 CE garantiza su autonomía y establece las bases constitucionales de su estructura institucional, como se hace con respecto a las Diputaciones provinciales en el art. 141 CE. "Respecto a los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos" (art. 141.4 CE).

El perfil de la autonomía local se ha venido configurando por la jurisprudencia constitucional (STC 240/2006, STC 252/2005, entre otras) defiriendo su conformación institucional al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza en el círculo de los intereses respectivos definitorios de "los elementos esenciales" o del "núcleo primario" del autogobierno de los entes locales territoriales.

Para la efectividad de tal autonomía, "la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y 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 da que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

Tales principios “conducen a la determinación del alcance de la autonomía local en la Carta Europea de la Autonomía Local y con los principios inspiradores de la organización autonómica en el Estatuto de Autonomía”.

Los arts. 137, 140 y 141 CE suponen, pues, «el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen (...) . Para el ejercicio de esa participación (...) los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981), no pudiendo las Comunidades locales «ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer (...) . Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» (STC 214/1989, con cita de la STC 32/1981), añadiendo que esta garantía institucional que constituye la autonomía local se erige frente al legislador ordinario como un contenido mínimo de autonomía que ha de respetar, pero más allá de este límite, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que, por tanto, permite configuraciones legales siempre que respeten la garantía institucional (STC 170/1989).

El legislador estatal, en ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18ª de la Constitución, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras Administraciones Públicas. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto

alcance, competencias en materia de régimen local (SSTC 25/1983, 76/1986, 99/1987, 214/1989, 159/2001, 240/2006, 134/2011, y 132/2012, entre otras).

2. Resulta consustancial a la autonomía local la dotación de recursos suficientes que permitan el ejercicio a los Entes locales del conjunto de potestades legalmente asignadas, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión y garantizar así, en definitiva, el ejercicio de su autonomía (SSTC 104/2000, 204/2011).

El art. 142 CE reconoce que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, si bien no regula un concreto sistema de financiación de las entidades locales limitándose a señalar que fundamentalmente descansará en tributos propios y en la participación del producto de los tributos estatales y autonómicos.

En este sentido, de forma reiterada, el Tribunal Constitucional ha enfatizado la conexión que media entre la suficiencia financiera y la autonomía, al afirmar que aquélla constituye el presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 87/1993, 233/199, 104/2000).

3. Extractada en los antedichos términos la doctrina relativa a la autonomía local, nos remitimos asimismo a lo señalado por este Consejo en nuestro Dictamen 172/2014, de 8 de mayo, emitido en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

III

Competencia autonómica. Incidencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

1. El marco normativo en esta materia viene marcado por la incidencia que la citada STC 214/1989 tiene sobre el sistema de fuentes sobre régimen local al analizar el ya modificado art. 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) señalando:

“El precepto impugnado establece el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración Local, situando en primer lugar los contenidos en la propia ley, que tiene así efectivamente una pretensión de superioridad ordinamental, que se hace explícita en su exposición de motivos. En

cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia (...).

Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LRBRL que naturalmente existirá en la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el art. 5 contiene establece como queda dicho, un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuanto se aparte de él (...).

Lo que sucede es que, en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18ª de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140”.

Como ya dejamos señalado, tanto el legislador estatal como el autonómico, deben a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios respetar la referida garantía institucional, en el bien entendido de que esta "no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar"; pues existe un núcleo básico e indisponible que define la autonomía local y que debe ser respetado.

La norma proyectada, con total respeto a esta doctrina constitucional y siguiendo el ejemplo ya emprendido por otras Comunidades Autónomas [Navarra, Ley 6/1990, de 2 de julio; Castilla y León, Ley 1/1998, de 4 de junio; Murcia, Ley 6/1998, de 25 de agosto; Madrid, Ley 2/2003, de 11 de marzo; Cataluña, Ley 2/2003, de 28 de abril; Islas Baleares, Ley 20/2006, de 15 de diciembre; Andalucía, Ley 5/2010, de 11 de junio; y Valencia, Ley 8/2010, de 23 de junio]; diseña al amparo de la competencia que en materia de régimen local le atribuyen el art. 32.4 EAC y el art. 148.1.2ª CE (" *las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias (...) en las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones*

locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”) una propuesta normativa que viene a completar la legislación existente y que sustituirá a la regulación que de los municipios contiene la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Administraciones Públicas de Canarias, conforme dispone la disposición derogatoria única de la PPL.

En este sentido, se hace la salvedad de que la PPL que se somete a la consideración de este Consejo tiene por objeto sólo los municipios canarios, pues los Cabildos Insulares, a su vez integrantes de la Administración Local, son regulados de forma separada en otra PPL también sometida a dictamen de este Organismo.

2. Desde la Sentencia 214/1989, el Tribunal Constitucional ha señalado que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases, no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales sino también en relación a las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios. Corresponde, pues, al legislador estatal el establecimiento de la normativa básica en relación con las competencias propias de los Municipios, lo que permite la supresión de algunas de ellas sin que ello suponga una reducción insostenible de la autonomía municipal garantizada por el art. 137 CE, pues los Municipios siguen siendo titulares de diversas competencias y las potestades necesarias para llevarlas a efecto. Es al legislador estatal a quien compete, en ejercicio de sus competencias *ex art. 149.1.18ª CE*, establecer las competencias municipales y puede, por consiguiente, operar las reformas legales que considere oportunas, siempre con el límite de no vaciar de contenido la autonomía municipal ni agotar un posible desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas con competencias en régimen local.

La STC 214/1989, al analizar el carácter básico de la Ley 7/1985, de 2 de abril, indica que “Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido”.

3. No podemos dejar de lado la incidencia que en la propuesta normativa analizada tiene la entrada en vigor de la modificación de la LRBRL llevada a efecto

por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que supone, entre otras cuestiones de interés, un cambio de modelo del sistema anterior en lo que al régimen competencial de los municipios inspirada en la salvaguarda del principio de suficiencia financiera como presupuesto indispensable del ejercicio de la autonomía municipal, de forma tal que la atribución competencial a favor de las entidades locales deba hacerse “con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”; lo que se trasluce en varios artículos de la citada Ley 27/2013 evitando la duplicidad de competencias y estableciendo procedimientos de control del cumplimiento de tales principios impuestos por el reformado art. 135 de la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre).

Así, el nuevo art. 7 LRBRL clasifica las competencias de las entidades locales en propias y atribuidas por delegación (apdo. 1); establece la forma de determinar las competencias propias, que quedan sometidas a una reserva formal de ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (apdo. 2), así como los términos en que podrán ejercerse las competencias delegadas (apdo. 3). Asimismo, el apartado 4 de este mismo precepto establece que *“las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”* (denominadas “competencias impropias” en el anteproyecto de la Ley 27/2013) y que vienen a sustituir a las denominadas “actividades complementarias” del art. 28 LRBRL, ya derogado.

El art. 25 LRBRL regula las materias sobre las que se ejercen las competencias propias de los Municipios. A su vez, el art. 26 LRBRL establece los servicios mínimos que han de prestar en todo caso los Municipios, en función del número de habitantes, regulando el art. 27 LRBRL la delegación de competencias del Estado o las Comunidades Autónomas a favor de los municipios.

Asimismo, la disposición adicional tercera en su apartado 1 señala que *“esta Ley es de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus estatutos de autonomía en el marco de la normativa básica estatal”*. La disposición adicional novena, que obliga a adaptar los convenios ya suscritos a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 por el Estado o las Comunidades Autónomas con las entidades locales

para financiar el ejercicio de competencias delegadas o competencias distintas de las enumeradas en los arts. 25 y 27 LRBRL; y la disposición adicional decimoquinta, que regula la asunción por las Comunidades Autónomas de la titularidad de las competencias relativas a educación que se prevén como propias de los municipios.

A su vez, las disposiciones transitorias primera y segunda regulan, respectivamente, la asunción por las Comunidades Autónomas de la titularidad de las competencias relativas a la salud y servicios sociales que se prevén como propias de los Municipios.

4. Por último, señalar que varias Comunidades Autónomas han legislado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 sobre esta materia competencial para disponer que las competencias atribuidas a las entidades locales con anterioridad a la citada ley se ejercerán, como propias, por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 7.2 LRBRL [Castilla y León, Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, art. 1; Andalucía, Decreto Ley 7/2014, de 28 de mayo, art. 1 y disposición adicional única; Galicia, Ley 5/2014, de 27 de mayo, art. 1 y disposición adicional única, art. 1 y disposición adicional primera; y La Rioja, Ley 2/2014, de 3 de junio, art. 1].

IV

Observaciones específicas al articulado.

Art. 5 PPL.

En su apartado 1.d), al principio de "*suficiencia financiera*" debe añadirse el de "*estabilidad presupuestaria*" (arts. 2.1 y 7.4 LRBRL).

Art. 6 PPL.

En su apartado 1, donde se dice " (...) se asignarán" debiera utilizarse el término (...) *se atribuirá*, como se desprende de los arts. 5.1, 7 y 8 PPL.

Por otra parte, debe mejorarse la redacción del párrafo 1 de este artículo pues de su tenor literal no se entiende el alcance de la expresión "aunque las funciones que de tal competencia se deriven no sean exclusivamente municipales", pues si se atribuyen -por delegación *ex art. 7 LRBRL*- a los Municipios competencias que afectan a materia de interés municipal que hasta entonces eran de responsabilidad autonómica es obvio que las funciones a las que afecta tal competencia *reasignada* no son municipales sino autonómicas y que las mismas "se ejercen en los términos

establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación” y “con sujeción al régimen jurídico establecido en la LRBRL y en la presente Ley” (Ley 14/1990, de 26 de julio).

Art. 10 PPL.

En su apartado 2, donde dice “competencias estatutarias” debiera decir *competencias autonómicas*, pues en el Estatuto de Autonomía de Canarias se contienen competencias cuya naturaleza impide su delegación. Por otra parte, tal como señalamos en el apartado anterior, la Administración autonómica delegará *en los términos que disponga la ley*, pues la Administración por sí sola no puede alterar el modelo funcional de ejercicio de competencias administrativas.

En el apartado 3, la expresión “*cumpliendo con los requisitos legales*” debiera complementarse con una referencia a los límites dispuestos en el art. 7.4 LRBRL.

Art. 11 PPL.

En su primer párrafo, donde dice “ (...) que les asignan” debe decir (...) *que les asignen*.

Art. 12 PPL.

Su apartado 2 contiene un régimen singular de asistencia para el ejercicio de los servicios de tratamiento de residuos y de prevención y extinción de incendios que la legislación básica de régimen local (art. 26.1 LRBRL) le atribuye como propios a los Municipios de “más” de 5.000 y de 20.000 habitantes, respectivamente; régimen que difiere de lo establecido en el art. 26.2 LRBRL para, entre otros, el servicio de “recogida y tratamiento de residuos” por lo que deberá modificarse el texto de este apartado para adecuarlo a la legislación básica.

Por último, la expresión “capitular” contenida en el apartado b) del art. 12.1 PPL deberá sustituirse por la de *insular*.

Art. 15 PPL.

En el apartado 6, la expresión “podrán residenciarse en uno de los Municipios interesados” no resulta muy técnica. Lo que debiera decir -y con ello se da claridad al precepto- es que *la instrucción del procedimiento del convenio de fusión se realizará por los servicios de uno de los Ayuntamientos de los municipios interesados en la fusión*.

Art. 17 PPL.

En su apartado 1.h), donde dice “consultas populares” debiera decirse *consultas ciudadanas*, como las denomina el art. 70.bis.3 LRBRL, obviándose así los problemas de interpretación y aplicación de este específico instrumento de participación ciudadana y que, por otro lado, resulta acorde con la denominación utilizada en la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.

En el apartado 1.l), se debe definir, tanto objetiva como subjetivamente, la expresión “presupuestos participativos”. El Pleno es el competente para su aprobación y se pretende que los ciudadanos participen de alguna forma en su procedimiento. El art. 18.1.b) LRBRL dispone, en efecto, que son derechos de los vecinos “participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes” por lo que debe ser la ley la que disponga el alcance de la participación ciudadana respecto de un instrumento *normativo y contable* que da contenido a la suficiencia financiera base de la autonomía local.

Art. 27 PPL.

El apartado 4.a) limita la participación con plenitud de derechos de los concejales no adscritos a una sola de las comisiones informativas municipales lo que va en contra del principio de proporcionalidad que rige la participación de los concejales en los órganos municipales y que tiene especial incidencia en su derecho a voto en el citado órgano (SSTC 169/2009 y 20/2011) cuya limitación -solo puede intervenir con plenitud de derechos en una sola comisión informativa- pudieran suponer una vulneración del principio de proporcionalidad.

Art. 38 PPL.

En su apartado 5 deberá eliminarse la palabra “orgánico” pues las resoluciones de la Alcaldía adoptan la forma de “decreto”.

Art. 39 PPL.

En su apartado 2.i) atribuye a los concejales de área la competencia para actuar como órgano de contratación en las materias de competencia de la Alcaldía y conforme a las bases de ejecución del presupuesto.

Esta atribución competencial es contraria a la legislación básica en materia de contratación local que viene regulada en la disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (R.D. Legislativo 3/2011, de 14

de noviembre) y señala como órganos de contratación al Alcalde, los Presidentes de las entidades locales y al Pleno.

La facultad de contratar puede ser delegada por la Alcaldía en favor de un concejal (art. 23.4 LRBRL), pero la atribución genérica como órgano de contratación al concejal de área en materia cuya competencia se le atribuye al Alcalde que se pretende con el artículo analizado requiere una delegación expresa del titular de la Alcaldía y, como tal delegación, su ejercicio se sujetará a las condiciones que se fijen en el decreto de delegación.

Arts. 40 y 41 PPL.

El artículo 40.1 PPL atribuye al Pleno la determinación del número y funciones de las comisiones informativas, si bien respecto a sus funciones guarda silencio. Como se trata de un proyecto normativo de desarrollo de legislación básica, este precepto debería concretar las funciones que le asigna el art. 20.1.c) LRBRL o al menos remitirse a éste para señalar las funciones que le corresponde.

Por otro lado, el art. 41 PPL no repara en que, respecto a los Municipios de gran población, la LRBRL a estas comisiones las denomina "Comisiones de Pleno" y prevé que el Pleno puede delegar en ellas las competencias enunciadas en los párrafos d), k), m) y ñ) del art. 123.1 LRBRL y que para su funcionamiento establece las precisas reglas contenidas en los párrafos b), c) y d) del art. 46.2 de la misma (art. 122.4.c) LRBRL en relación con el art. 123.3 de la misma). Por esta razón, en los arts. 40 y 41 PPL se debería distinguir entre las Comisiones informativas y las Comisiones de pleno y salvar, por remisión a la LRBRL, la posibilidad que a estas últimas el Pleno delegue las competencias referidas; porque, de no hacerlo así, se le podría objetar que establece un régimen uniformador de las comisiones en contradicción con el especial régimen que la básica establece para las Comisiones de Pleno de los Municipios de gran población.

Por último, el art. 20.1.e) LRBRL alude a la Comisión Especial de Cuentas, un órgano de existencia necesaria en todos los Municipios según el art. 20.1.e) LRBRL y que tiene las concretas funciones que le asigna el art. 116 de la misma, por lo que el art. 41.2 PPL debería precisar, al menos por remisión, que en todo caso le corresponden las funciones descritas en dicho art. 116 LRBRL.

Art. 43 PPL.

El art. 43.1 habilita al reglamento orgánico municipal para que establezca qué dictámenes de las Comisiones Informativas tendrá carácter determinante a efectos de lo previsto en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

El art. 82 de la Ley, de carácter básico, 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), dispone que, a efectos de la resolución del correspondiente procedimiento administrativo, se solicitarán los informes preceptivos por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para resolver; y exige que en la petición de informe se concrete el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

El art. 83.4 LRJAP-PAC dispone que si no se emitiera el informe en plazo se podrán seguir las actuaciones, excepto cuando el informe fuere preceptivo y determinante de la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Estos preceptos están en relación con el art. 42.5.c) LRJAP-PAC que establece que el plazo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender cuando se soliciten informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración por el tiempo que medie entre la petición y recepción del informe, sin que el plazo de suspensión en ningún caso pueda exceder de tres meses.

El informe es una declaración de juicio o conocimiento emitido por un órgano administrativo de la propia o diferente Administración y el cual es distinto del instructor y del órgano que ha de resolver y cuya finalidad es aportar datos al procedimiento o comprobarlos. El informe es distinto de la propuesta de resolución, la cual se formula por el instructor del procedimiento y contiene una valoración de los datos en función de los cuales se ha de resolver, mientras que los informes, como se dijo, aportan o comprueban esos datos y son emitidos por un órgano distinto del que instruye y del que resuelve.

Las funciones de las Comisiones Informativas, según el art. 20.1.c) LRBRL, consisten en el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a decisión del Pleno y en el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los Concejales delegados, sin perjuicio de las competencias de control que le corresponden al Pleno. Según este precepto básico, los asuntos a decidir por el Pleno

deben ser previamente y en todo caso estudiados e informados por estas comisiones del Pleno.

Respecto a la naturaleza de estas comisiones, las SSTC 32/1985 y 246/2012 señalan que “son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno municipal, carentes de competencias decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver”.

En la STC 20/2011 se vuelve a destacar “la relevancia de los dictámenes o informes adoptados en su seno en orden al ejercicio de la función de control así como para la formación de la voluntad de la corporación a través del Pleno”.

Los informes o dictámenes de las Comisiones informativas no son los informes que contempla la LRJAP- PAC, porque no son emitidos por un órgano administrativo propiamente dicho, como señalamos, sino una mera división interna del propio Pleno, y porque su función no es la de aportar datos a un procedimiento administrativo o la comprobación de éstos. Su función es otra y radicalmente distinta: preparar la formación de la voluntad del Pleno y el control por este de la gestión del Alcalde, los Concejales delegados y la Junta de Gobierno Local, y servir de instrumento para la participación de los concejales en el gobierno municipal. Sus dictámenes o informes no persiguen aportar o comprobar datos que hayan de tenerse en cuenta en la resolución de un procedimiento administrativo, sino garantizar los derechos fundamentales de participación política y de acceso y ejercicio de cargos públicos.

Por esta razón, la equiparación que persigue el art. 43.1 PPL entre los informes de estas comisiones y los contemplados en los arts. 42.5,c), 82 y 83 LRJAP-PAC no sólo es ilegal por contradecir la legislación básica, sino que tampoco se ajusta a ésta.

Arts. 55 a 57 PPL.

Los artículos comentados se limitan a enumerar una serie de funciones que están encuadradas dentro de las que recoge el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre otorga a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; por lo que resulta ocioso sus contenidos.

Deberá limitarse el contenido de los artículos comentados a una remisión a las funciones que en el citado Real Decreto se señalan.

Art. 62 PPL.

Se ocupa este artículo de las mancomunidades de municipios, señalando en su primer párrafo que “ejercerán las competencias que les atribuyan los municipios asociados”, si bien en su segundo párrafo indica que “corresponde a los municipios, como titulares de las competencias, la autoría de los actos que dicten las mancomunidades a efectos de recursos administrativos y responsabilidades patrimoniales y las demás derivadas de la delegación”.

Las mancomunidades de municipios “son entidades locales” y “tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios” [art. 3.2.c) y 44.2 LRBRL].

Por ello, debe repararse el párrafo segundo del artículo comentado pues considera erróneamente que las competencias de dichos entes son delegadas de los Municipios y, como tales, se les asigna el régimen jurídico propio de la delegación competencial obviando que los actos que dicten las mancomunidades son actos administrativos propios de dichas entidades locales y que no se ejercen por delegación de los Municipios que la integran.

Art. 68 PPL.

Regula este artículo los recursos económicos de las áreas metropolitanas señalando en su apartado e) *“los recargos sobre el impuesto de bienes inmuebles que establezcan las ordenanzas de los municipios”*.

El art. 153.1.a) del T.R. de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, otorga potestad tributaria a dichas entidades al señalar que “las áreas metropolitanas podrán establecer un recargo sobre el impuesto de bienes inmuebles en el territorio de la entidad”.

Por ello debe corregirse el artículo analizado atribuyendo a las áreas metropolitanas la potestad de aprobar, en su caso, la ordenanza que establezca el recargo sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles sobre conformidad con lo señalado en los arts. 105 y 106 LRBRL y art. 2.1 TRLRHL.

Art. 123 PPL.

Se regula el sistema de recursos administrativos, determinándose en el apartado 1 los actos contra los que caben los recursos potestativos de reposición y de alzada.

Su apartado 2 contempla recursos contra determinados actos que se sujetarán, según dispone, al régimen de la alzada en la legislación básica estatal. La inclusión

en este apartado de un recurso contra los actos y acuerdos de los órganos de gobierno municipal en el ejercicio de competencias delegadas (art. 23.4 LRBRL) que se interpone ante el órgano delegante no se ajusta a la legislación básica, pues, de conformidad con lo previsto en el art. 13.4 LRJAP-PAC, estos actos se entienden dictados por el órgano delegante, por lo que agotan asimismo la vía administrativa [art. 109.c) LRJAP-PAC], sin perjuicio de la interposición, en su caso, del recurso potestativo de reposición (art. 52.1 LRBRL).

Art. 128 PPL.

El art. 128, referido al Boletín informativo municipal, forma parte de la información y participación ciudadana (art. 69 LRBRL), por lo que cabe objetar su ubicación en el Título relativo al Régimen jurídico siendo procedente su ubicación en el Capítulo II del Título II de la PPL sobre "Derecho a la información pública y a la transparencia".

Art. 129 PPL.

Se debe añadir un punto "c)" al apartado 1 para incluir sujeto autorización previa del órgano competente en la materia de la Comunidad Autónoma de Canarias cuando la constitución, transmisión y gravamen del derecho de superficie del valor del bien supere el 25% de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local.

Art. 135 PPL.

Este artículo, que regula los reparos de fiscalización, debiera mejorar la redacción de su apartado 2 a fin de eliminar el término "obstativo" (donde tiene un sentido equiparador a *suspensivo* si se pone en concordancia con el párrafo siguiente, que se refiere a "los restantes casos"), siendo los efectos del reparo suspensivos o no suspensivos conforme dispone el art. 216 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (aprobado por R.D.L. 2/2004, de 4 de marzo) que en su apartado 1 habla de nota de reparo con respecto al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de entidades locales o sus organismos autónomos, que en ningún caso suspenderá la tramitación del procedimiento y, en su apartado 2, que regula los reparos contra la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos que si tendrá efectos suspensivos.

Disposición adicional segunda y art. 2.1.d) PPL.

Esta disposición adicional segunda se refiere a la entidad descentralizada de la isla de La Graciosa para dar cobertura al que pueda llegar a ser régimen específico

de dicha isla, que hoy constituye un núcleo poblacional del término municipal de Teguiise (Lanzarote), que se contiene, asimismo, en el art. 2 PPL.

La Constitución Española, en su art. 103.1 y el art. 3 LRJAP-PAC, en su art. 3, al enumerar los principios que regulan la actuación de las Administraciones Públicas, señalan los de descentralización y desconcentración.

A su vez, la Ley 6/1997, de 4 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en su art. 3 señala entre los principios de *organización* los de *descentralización funcional* y el de *desconcentración funcional y territorial*.

Ambas figuras son distintas y comportan un régimen jurídico diferente. La descentralización comporta el traslado de competencias a otros entes, suponiendo una transferencia de competencias entre Administraciones Públicas y la constitución de una nueva persona jurídica, mientras que la desconcentración conlleva un traslado de competencias a favor del mismo ente público (así sucede en el art. 128 LRBRL, que para los Municipios de gran población prevé la creación por el de distritos como “divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada”).

Por otro lado, el art. 12.2 LRJAP-PAC señala que “la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias”.

Así, el art. 24.1 LRBRL señala que “Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio”.

Y el nuevo art. 24.*bis*.1 LRBRL permite que las leyes autonómicas regulen “entes de ámbito territorial inferior al municipio que carecerán de personalidad jurídica, como forma de gestión desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados”. A lo que se añade en el párrafo 3 que “sólo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la Administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios

previstos en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Por lo anteriormente expuesto, y ante la prohibición de creación de nuevos Municipios con población inferior a 5.000 habitantes (art. 13.2 LRBRL), cabe entender que la intención de la PPL no es la de crear una entidad descentralizada sino que se ha utilizado impropiaamente el término “descentralizada” pareciendo más correcto el uso del término “desconcentrada”, como se desprende de los antedichos preceptos básicos, por lo que habrá de sustituirse tal expresión en los preceptos analizados.

Disposición adicional quinta PPL.

Esta disposición regula la creación del Consejo Municipal de Canarias, lo que se sustenta en el art. 58 LRBRL, como consecuencia de los principios que rigen las relaciones interadministrativas (arts. 10 y 55 LRBRL).

Sin embargo, procede objetar que la creación de aquel Consejo constituye objeto propio del articulado, sin que se justifique desde el punto de vista de la técnica legislativa su ubicación como disposición adicional.

Disposición transitoria tercera PPL.

Como consecuencia de las previsiones de la Ley 27/2013 en su disposición adicional novena, esta disposición transitoria hace referencia a los convenios interadministrativos suscritos a la entrada en vigor de la citada ley entre entidades locales y administración estatal o autonómica, y cuyo objeto fuera la financiación de competencias delegadas o distintas a las enumeradas en los arts. 25 y 27 LRBRL, previendo su permanencia, mas, con la obligación de adaptarse a la ley a 31 de diciembre de 2014, quedando sin efecto los que no lo hayan hecho. Habiendo transcurrido la fecha prevista para la adaptación deberá actualizarse la misma adecuadamente.

Debe, no obstante, añadirse en esta disposición la referencia al art. 57 *bis*, novedad incorporada por la Ley 27/2013, que exige la inclusión de una cláusula de garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas o se suscriban convenios de colaboración con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de la Comunidad Autónoma.

Disposición transitoria cuarta PPL.

Debe suprimirse pues su contenido se limita a un mero recordatorio del cumplimiento de la legislación vigente.

Disposición transitoria quinta PPL.

Debe suprimirse pues tiene por objeto una interpretación de un precepto legal básico pues es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (SSTC 31/2010, 247/2007, entre otras) que "el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución (...)".

Disposición derogatoria única PPL.

Además de la genérica derogación por oposición de su apartado 1, deroga expresamente el Título V de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Al margen de que en el Título I de la citada ley se contienen referencias genéricas al sistema de competencias y de relaciones interadministrativas de todas las Administraciones públicas canarias, también las municipales, se señala que en la disposición final segunda PL se encomienda al Gobierno a que presente "en el plazo de un año a contar de la entrada en vigor de esta norma, un proyecto de ley sobre el régimen económico de las competencias de los municipios a que se refiere esta Ley, incluyendo los criterios generales de financiación de las competencias delegadas".

Es inevitable que una sucesión normativa con derogaciones genéricas por oposición, lo que puede plantear la cuestión de si ha habido o no derogación de algún o algunos preceptos. Tal circunstancia y la previsión de la aprobación de nuevas normas que van a incidir de forma directa en un aspecto que debiera formar parte del régimen jurídico municipal, como es el de la financiación, aconsejan -ya que será inevitable que ese proyecto de ley contenga referencias de tipo competencial u organizativo, que es el contenido de la PPL que se ha dictaminado- que con el mencionado encargo se delegue en el Gobierno la refundición de la legislación autonómica municipal, al menos la vigente ley y la que resulte de la PPL dictaminada, de modo que tramitándose ambos textos en paralelo se eviten las indeseables lagunas y contradicciones.

C O N C L U S I Ó N

La Proposición de Ley de los Municipios de Canarias sometida a la consideración de este Consejo se ajusta al Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones y reparos que a su articulado se realizan en el Fundamento IV de este Dictamen.