



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 155/2015

(Pleno)

La Laguna, a 24 de abril de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 112/2015 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. La Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (LHPC), atribuye a la Intervención General, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle, el control interno de la gestión económica y financiera del sector público, regulando lo esencial de las distintas formas de este control. Su art. 123.2, en relación con su disposición final primera, remite a la potestad reglamentaria del Gobierno el desarrollo de esa regulación legal. Con base en esa habilitación el Gobierno aprobó, mediante el Decreto 4/2009, de 27 de enero, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General, que se pretende derogar por el proyecto de Decreto sometido a dictamen mediante la operación de recoger el grueso de la normativa reglamentaria anterior con contadas modificaciones, en su mayoría de índole organizativa. Se trata, por tanto, de un reglamento de desarrollo de la citada Ley 11/2006, de lo cual resulta, según los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias,

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitarlo.

3. Se incluye en el expediente:

a) El informe de iniciativa reglamentaria de la Intervención General, en el que se contiene la memoria económica (normas vigésimo quinta y vigésimo sexta del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, que establece las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas).

b) El informe de impacto por razón de género [norma tercera, apartado 1 d) del mencionado del Decreto 20/2012 en relación con el art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre hombres y mujeres].

c) El informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias)

d) El informe de la Inspección General de Servicios [art. 62.b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre].

e) El informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

f) El informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [norma tercera, apartado 1, letra b) del Decreto del Presidente 20/2012, de 16 de marzo, y art. 26, en el apartado a), punto 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

g) La propuesta conjunta de las Consejerías de Economía, Hacienda y Seguridad y de Presidencia, Justicia e Igualdad, con el previo informe conjunto de sus respectivas Secretarías Generales Técnicas, puesto que el proyecto normativo afecta a la organización administrativa [art. 15.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre].

h) El informe del Servicio Jurídico [art. 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante Decreto 19/1992, de 7 de febrero y norma tercera, apartados 1.a) y 3 del Decreto del Presidente 20/2012, de 16 de marzo].

Por lo demás, como el proyecto de reglamento regula aspectos orgánicos y de funcionamiento, en su elaboración no es preceptivo que se someta al trámite de participación ciudadana (art. 18.1 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana).

De la anterior relación resulta que se han emitido los informes preceptivos y se han cumplido los trámites legales, por lo que no se ha incurrido en irregularidades procedimentales que obsten la emisión de un dictamen de fondo.

## II

1. El proyecto de Decreto se estructura en un artículo único, por el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos expuestos en su anexo, además de cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El Reglamento en sí consta de 92 artículos, distribuidos en cinco títulos, a su vez divididos en capítulos y algunos de éstos en secciones.

2. Por lo que respecta a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia, ya en el Dictamen 49/2006, de 23 de febrero, emitido precisamente en relación con el Proyecto de Ley de la Hacienda Canaria, este Consejo precisó sobre el particular lo que sigue:

(...) “la Constitución Española proclama en su art. 156 la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la coordinación de la Hacienda estatal. En este mismo sentido, el art. 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, señala que la actividad financiera de estas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y garantizará la estabilidad presupuestaria. Por tanto, lo que ha de verificarse es que se haya ejercido por la Comunidad Autónoma su competencia financiera dentro de este marco. Y, en el caso de Canarias, es el art. 45 de nuestro Estatuto de Autonomía el que establece que la Comunidad Autónoma de Canarias contará con Hacienda propia para el desarrollo y ejecución de sus competencias, por lo que tiene competencia para la regulación de la misma dentro de aquel marco.

Esta materia se ha venido regulando por la Ley 7/1984, de 11 de diciembre de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que establecía de forma generalizada una remisión a la normativa estatal, integrándola en el ordenamiento por vía supletoria.

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, cabe entender que, desde una perspectiva jurídica, con carácter instrumental o funcional, obviamente, y no orgánico o estructural, la Hacienda contemplada en el Estatuto es una institución de la Comunidad Autónoma de Canarias”.

3. Como resulta del informe de iniciativa reglamentaria, de la exposición de motivos del proyecto de Decreto y como corrobora su parte expositiva, razones organizativas son las que motivan la modificación reglamentaria, y se concretan en la supresión y creación de órganos, servicios y unidades administrativas.

### III

El proyecto reglamentario no presenta reparos de legalidad, ajustándose en aquellos aspectos en que desarrolla a la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, así como a la legislación básica, conformada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los preceptos de carácter básico de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ya que principalmente se trata de un reglamento organizativo. No obstante, procede formular algunas observaciones a sus disposiciones y articulado:

#### **Disposición adicional quinta.**

El contenido de esta disposición resulta innecesario, pues ya el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, prescribe con carácter general garantías para el uso no sexista del lenguaje en la elaboración de disposiciones generales.

#### **Art. 2.4.**

La redacción de este apartado debe adecuarse a lo previsto en los arts. 129 y 130 LHPC.

#### **Art. 2.6.**

Si, como parece deducirse de la lectura de este apartado, se pretende atribuir a la Intervención General el ejercicio de la fiscalización previa sobre aquellos expedientes de contratación en relación con los cuales preceptivamente ha de dictaminar el Consejo Consultivo de Canarias, debe mejorarse la redacción del texto propuesto.

**Art. 15.**

En garantía del principio de seguridad jurídica, procede incorporar en este precepto una redacción que esclarezca el sentido y alcance de la expresión *trabajos especiales no asignados a otros servicios de la Intervención General*.

**Art. 16.a).**

Con carácter general la técnica de la avocación se encuentra suficientemente definida por la legislación de procedimiento, por lo que resulta innecesaria la referencia a la misma incluida en este apartado.

**Art. 23.3.**

Señala este precepto que “el incumplimiento del deber de colaboración constituirá infracción respecto de la que corresponderá tramitación de procedimiento sancionador o exigencia de responsabilidades, de conformidad con la normativa de aplicación a cada caso”.

Sobre el principio de legalidad sancionadora que recoge el art. 25.1 de la Constitución, en el Fundamento 4 de la STC 135/2010, de 2 de diciembre, se recuerda que el derecho fundamental enunciado en tal precepto constitucional incorpora la *regla nullum crimen nulla poena sine lege*, la cual también es de aplicación al ordenamiento jurídico sancionador administrativo y comprende una doble garantía, formal y material, que resume la interpretación constitucional en estos términos:

«La garantía material “aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (por todas STC 104/2009, F. 2 y jurisprudencia allí citada). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, F. único y jurisprudencia allí citada).

De este modo, la garantía formal supone la interdicción de la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la

conducta antijurídica en la propia ley, mientras que la garantía material implica que la norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre del intérprete. De conformidad con la referida doctrina, este Tribunal ha entendido que la técnica de tipificación por remisión y en blanco de la ley al reglamento, dejando a la potestad reglamentaria por entero y *ex novo* la definición de las conductas susceptibles de sanción, resulta contraria al principio de legalidad en materia sancionadora del art. 25.1 CE (de nuevo por todas STC 104/2009, de 4 de mayo, F. 2).

La aplicación de la anterior doctrina al ámbito administrativo sancionador requiere no obstante, introducir algunos matices: el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen “al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias” (STC 2/1987, de 21 de enero), bien “por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales”. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FF. 2 y 3 y jurisprudencia allí citada)».

El art. 23.3 del proyecto reglamentario no puede, por consiguiente, tipificar como infracción administrativa el incumplimiento del deber de colaboración con la Intervención sin que previamente así lo haya establecido una norma con rango de ley.

Respecto a los particulares, este incumplimiento en cuanto al control de subvenciones por la Intervención constituye una infracción administrativa porque así

lo disponen los arts. 56.g) y h) y 58.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con los arts. 14.1.c), 46 y 37.e) de la misma.

Respecto a los titulares de órganos administrativos, funcionarios y demás personal al servicio de las Administraciones públicas y sus entes dependientes que estén sujetos al ámbito de actuación de la Intervención, constituirá infracción administrativa (o laboral, en su caso) en cuanto fuere subsumible en las infracciones tipificadas por los arts. 95.2.g) e i) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, arts. 50.a) y 60.e) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, o por el art. 54.b) o d) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), y concordantes normas de los convenios colectivos aplicables.

En cuanto a la exigencia de responsabilidades distintas de la responsabilidad administrativa, sólo pueden consistir en la responsabilidad contable, la cual únicamente surge en los supuestos de las infracciones tipificadas en el art. 156.1 LHPC, a los cuales es difícilmente reconducible el incumplimiento del deber de colaboración con la Intervención.

Cabe la interpretación del art. 23.3 del proyecto reglamentario en el sentido de que no establece independientemente de la ley y sin habilitación legal una infracción administrativa, porque con la expresión “de conformidad con la normativa de aplicación a cada caso” en realidad lo que opera es un reenvío a la legislación aplicable, por lo que si el incumplimiento de ese deber constituye una infracción administrativa resultará de lo que establezca la ley aplicable, interpretación que lo corrobora el hecho de que el proyecto reglamentario no establezca sanción para ella. Sin embargo, en aras de la seguridad jurídica, sería más conveniente que la redacción del precepto se sustituyera por una que se limitará a expresar que *el incumplimiento del deber de colaboración con la Intervención será sancionado con arreglo a la ley.*

#### **Art. 29.**

Para mayor garantía de la seguridad jurídica en las relaciones interadministrativas, resulta procedente incluir en este artículo la exigencia de que por escrito se comunique por el órgano fiscalizador al fiscalizado la interrupción del plazo, así como la documentación que se requiere.

**Art. 45.**

Se excede el reglamento en la regulación del procedimiento aplicable a la tramitación de los recursos administrativos interpuestos frente a una resolución de reintegro, que con carácter general establece la legislación básica de procedimiento administrativo.

**C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, se ajusta a Derecho, salvo su art. 23.2 al cual se le formula la observación recogida en el Fundamento III de este Dictamen.