



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 19 de enero de 2016.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Consulta parlamentaria sobre el Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública (EXP. 516/2015 CP)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud de dictamen facultativo.

1. Mediante escrito de fecha de 17 de diciembre de 2015, la Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias solicita de este Consejo dictamen facultativo, por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 14 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 110 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), en relación con la propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

Cuestiones previas sobre la consulta.

2. La consulta versa sobre el texto del Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, propuesto por el Comisionado a la Mesa del Parlamento de Canarias para su aprobación. Asunto al que la Presidencia de la Cámara atribuye especial relevancia, requiriendo de este Consejo la emisión de dictamen.

El art. 14 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias permite a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento que puedan recabar dictámenes (facultativos) en asuntos de especial relevancia. El objeto de la consulta (en tales casos) deberá

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

expresarse con claridad y precisión, delimitando el alcance e incidencia de la materia o disposiciones afectadas y el ámbito concreto de pronunciamiento del Consejo.

El art. 110 RPC (texto consolidado, Resolución de 16 de junio de 2015) reitera el art. 14 de la Ley del Consejo Consultivo otorgando legitimación al Presidente del Parlamento para recabar del Consejo Consultivo dictámenes en asuntos de especial relevancia, pero añadiendo: "dando cuenta de ello previamente a la Mesa del Parlamento".

En el escrito remitido por la Presidencia del Parlamento de Canarias, de 17 de diciembre de 2015, se expresa que la Mesa de la Cámara legislativa, en su reunión de fecha 10 de diciembre, tuvo conocimiento de la propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en su reunión de 17 de diciembre de 2015 "estimó oportuno que por la Presidencia del Parlamento se solicitase dictamen facultativo" de este Consejo. Aunque el objeto de la consulta se haya debatido por la Mesa del Parlamento, corresponde a la Presidencia de la Asamblea legislativa, dado el contenido y trascendencia del tema, resolver sobre la conveniencia de solicitar dictamen, oída la Mesa, pero no previo y necesario acuerdo de esta (DCC 196/2008, de 27 de mayo), tal como resulta del escrito de solicitud de dictamen.

Contenido de la consulta.

3. A tenor del escrito de la Presidencia del Parlamento de fecha 17 de diciembre de 2015, la cuestión que se plantea se considera de especial relevancia, solicitándose la emisión de dictamen facultativo, teniendo por objeto la consulta la siguiente demanda:

"Si la aprobación del Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal cual se contiene en el texto que se acompaña, supone una merma de las competencias que en materia presupuestaria, de personal y contractual tiene atribuida la Mesa y el Letrado Secretario General del Parlamento de Canarias por el Reglamento del Parlamento y las Normas de Gobierno Interior de la Cámara".

Se omite, sin embargo, en la petición de dictamen la referencia expresa a disposiciones concretas afectadas por la propuesta del Reglamento, lo que conduce al análisis general del texto normativo reglamentario propuesto en orden al examen de

la eventual limitación competencial, lo que en este caso puede estimarse razonable por la naturaleza facultativa no vinculante del dictamen solicitado.

Aunque amplio es el parámetro a considerar en esta ocasión, las normas en materia presupuestaria, de personal y contractual se contienen, por un lado, en el Reglamento del Parlamento y en las Normas de Gobierno Interior de la Cámara (NGI), y, por otro, en la Propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información (PRCT), que delimitan el alcance que motiva la consulta formulada, pues de las citadas normas y propuesta reglamentaria se pueden colegir, sin excesivas dificultades, las normas cuestionables -de naturaleza presupuestaria, de personal y contractual- cuya posible contradicción motiva justamente el planteamiento de la consulta.

Desde esta perspectiva, la consulta cumple con los requisitos de admisibilidad por concurrir en la misma las circunstancias exigidas por el art. 14 de la Ley 5/2002, y así lo consideró el Pleno de este Consejo, por Acuerdo de fecha 28 de diciembre de 2015, en el trámite de admisión de la solicitud, siempre en beneficio *pro actione*, y por exigencia de los principios de colaboración y lealtad institucional.

Procedimiento para la elaboración de la Propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado.

4. Según la Introducción a modo de preámbulo del Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la tramitación de la citada propuesta normativa se ha cumplimentado el trámite de información pública a que se refiere el art. 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (de aplicación supletoria, se afirma, conforme a lo previsto en 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), en coherencia con la normativa de transparencia y el principio de participación de los ciudadanos, para garantizar la efectividad de los derechos en materia de transparencia. No consta, sin embargo, en la documentación remitida a este Consejo el cumplimiento de dicho trámite esencial exigido para la elaboración de disposiciones reglamentarias administrativas, trámite en principio de observancia obligatoria (SSTS de 19 de mayo de 1988, 30 de julio de 1996 y 7 de junio de 2011, entre otras).

La participación de interesados en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas se reconoce en el art. 105.a) de la Constitución, que la prevé “directamente o a través de asociaciones reconocidas por la ley”.

Sin embargo, no podemos dejar de señalar respecto del procedimiento de elaboración de la Propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública que ni la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias (LT), ni el Reglamento del Parlamento, establecen regulación alguna de carácter general, salvo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y en el Boletín Oficial de Canarias, de acuerdo con lo establecido en el art. 211.1 RPC, ni la norma reglamentaria propuesta es una norma de naturaleza administrativa sino intraparlamentaria, manifestación de la capacidad de autorregulación interna del Parlamento, sin proyección directa en la esfera de terceros. Todo ello, sin perjuicio del sometimiento de la denominada Administración parlamentaria al control jurisdiccional en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo (personal, contratación y gestión patrimonial). Si bien este Consejo viene considerando esencial la audiencia a los sectores interesados, como trámite fundamental que debe ser requerido como regla general en el procedimiento de elaboración de los reglamentos administrativos, no es necesario el trámite de audiencia cuando se trata de disposiciones reglamentarias independientes o que se limitan a regular aspectos de organización o funcionamiento interno (SSTS de 12/12/1990, 11/04/2000 y 7/06/2001), siempre que no afecten directamente a los ciudadanos (SSTS de 27/05/2002 y 15/06/2005). En la misma línea, la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que “(s)e podrá prescindir del trámite de consulta pública, en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas” (art. 26).

Estructura del Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento.

5. La estructura del Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Proyecto de Reglamento) se integra por un Título (que se denomina Único) y dos Capítulos. El Capítulo Primero, “Disposiciones Generales”, se compone de dos artículos (arts. 1 y 2 PRCT). Y el Capítulo Segundo, “Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública” por once artículos (arts. 3-13 PRCT). Concluye el texto normativo propuesto con una disposición adicional, una

transitoria y una final. El texto articulado reglamentario y las mencionadas disposiciones viene precedido por una Introducción a modo de preámbulo, en la que se sostiene que «las vigentes normas (“Reglamento de la Cámara Legislativa” y las “Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias”) han de desarrollar la figura del Comisionado con la configuración autónoma e independiente definida por la Ley”, señalándose que “en tanto dicho desarrollo se produzca, se ha de optar por la vía de la delegación en el Comisionado de aquellas competencias en las que se pueda considerar alguna posibilidad de afectación a su independencia”».

Sobre las diversas normas reglamentarias que contempla la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (LT).

6. La citada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias contempla diversas normas secundarias y complementarias de desarrollo y aplicación de la ley. Así, el art. 61.2 LT dispone que “el cese del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública por las causas recogidas en la letras e) y f) del apartado anterior se acordará por mayoría de tres quintas partes del Parlamento de Canarias, previa instrucción del procedimiento que se establezca en las disposiciones de desarrollo de esta Ley aprobadas por la Mesa del Parlamento”. Son estas normas, probablemente, las de desarrollo a las que se refiere la Introducción de la Propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia del Parlamento que, sin embargo, no contemplan cuestiones competenciales. En cualquier caso, estas normas intraparlamentarias sobre la instrucción del procedimiento (cese) al que se refiere el art. 61.2 LT no forman parte de las normas que integran el Reglamento del Parlamento de Canarias ni de las Normas de Gobierno Interior, lo que explica que se atribuya a la Mesa y no al Pleno del Parlamento su aprobación.

En cualquier caso, corresponde exclusivamente a la Mesa del Parlamento fijar el procedimiento previsto para el cese del Comisionado de Transparencia, sin que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado pueda regular esta materia, como se pretende a través del art. 3.3 PRCT, mediante la aplicación del procedimiento previsto para los miembros de la Audiencia de Cuentas. Esta previsión reglamentaria supone una extralimitación del ámbito de cobertura de la norma reglamentaria de organización y funcionamiento del Comisionado de Transparencia.

Por otra parte, la ley habilita al Gobierno de Canarias para dictar normas reglamentarias para el desarrollo y ejecución de la Ley 12/2014, así como para establecer las adaptaciones necesarias para su aplicación a las entidades a que se refiere el art. 3; y, así mismo, faculta al Consejero con competencia en materia de información pública para su desarrollo (disposición final segunda LT). El principio de jerarquía normativa se aplica a estos reglamentos, relacionados entre sí jerárquicamente, atendiendo a los órganos de que proceden. Sin embargo, es el art. 62 LT el que marca las normas reglamentarias de organización y funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública por las que habrá de regirse, aprobadas por la Mesa del Parlamento a propuesta del mismo. Dicho Reglamento deberá publicarse en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y en el Boletín Oficial de Canarias.

II

Sobre el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

1. El Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública (el Comisionado) es configurado, tal como establece el Preámbulo de la citada Ley 12/2014, de 26 de diciembre, como una autoridad independiente, elegida por el Parlamento de Canarias entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional (siguiendo la configuración de las llamadas autoridades administrativas o entes independientes -*Independent Agencies or Commissions*-, en las que se pretende alcanzar la neutralización del Gobierno en determinados ámbitos de intervención), al que se encomienda el fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública “en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Para tal cometido, el art. 58.2 LT dispone que actúa con “autonomía y plena independencia en ejercicio de sus funciones”.

Como parte del status que le permite esa actuación, además del régimen de elección, remoción, cese e incompatibilidades el legislador autonómico decidió situar orgánicamente al Comisionado, como garantía de esa autonomía e independencia, dentro del ámbito parlamentario como órgano dependiente del mismo. Así, el art. 62 LT dispone que la organización y funcionamiento del Comisionado de Transparencia se regirá por el reglamento aprobado por la Mesa del Parlamento a propuesta del mismo, y para el ejercicio de las funciones de transparencia y acceso a la información pública el Comisionado de Transparencia contará con el apoyo jurídico, técnico y administrativo por parte del Parlamento de Canarias, así como con los medios personales y materiales. Del mismo modo, corresponde a la Mesa del

Parlamento la fijación de las retribuciones a percibir por el Comisionado (art. 211.3 RPC).

De la misma manera y en similares términos, el Reglamento del Parlamento de Canarias, en su art. 211, reproduce el art. 62 LT, pero introduce un relevante inciso, ya que expresamente dispone que la Mesa de la Cámara adoptará las medidas necesarias para dar cumplimiento al deber de apoyo jurídico, técnico y administrativo que debe prestar el Parlamento de Canarias al Comisionado, así como contar con medios personales y materiales.

Del inciso final del art. 211.2 RPC se deduce que, aunque aprobados por el mismo órgano, la Mesa del Parlamento, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado no incluye aquellas medidas necesarias en las que se debe concretar el apoyo (jurídico, técnico y administrativo) y los medios (personales y materiales) del Parlamento puestos al servicio del Comisionado para el ejercicio de sus funciones. Corresponde a la Mesa de la Cámara adoptar esas medidas, no estando en modo alguno limitadas por la propuesta que le formule el Comisionado de Transparencia.

El legislador y el propio Parlamento a través de su Reglamento configuran la autonomía del Comisionado pero optando por una solución distinta a la prevista para otros órganos neutrales e independientes en el ejercicio de sus funciones, como son las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias de relevancia estatutaria, dotadas de autonomía orgánica y funcional, u otros entes públicos de reciente creación como el de Radiotelevisión Canaria (Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias), ente público al que se asigna una especial autonomía de gestión además de independencia funcional. Órganos de relevancia estatutaria y entes públicos en los que la autonomía viene expresamente prevista o bien en el Estatuto de Autonomía o en sus respectivas leyes de creación, y contemplada con diversos mecanismos que la configuran con mayor o menor autogobierno (autonomía orgánica, funcional y financiera), en cuanto a su regulación, organización, personal, medios y presupuestos.

Sin embargo, la autonomía del Comisionado viene configurada como la propia de un órgano dependiente de la institución parlamentaria, ya de por sí dotada de máxima autonomía, como prevé expresamente el art. 201 RPC, que proclama que el Parlamento de Canarias tiene plena autonomía para la regulación y organización de

su personal, de su gobierno y de su régimen interior, actuando, a estos efectos, con personalidad jurídica propia. Autogestión que viene reforzada por los arts. 207 RPC (que le permite, en ejercicio de esa autonomía, aprobar las Normas de Gobierno Interior con fuerza y valor de ley) y 209 RPC (que habilita a esas Normas de Gobierno Interior a establecer un régimen económico-financiero del Parlamento de Canarias de conformidad con el principio de autonomía presupuestaria). La autonomía orgánica del Comisionado se encuadra pues dentro de la organización del Parlamento.

Además de ello, tanto la Ley de Transparencia como el Reglamento del Parlamento disponen, como refuerzo de esa garantía, que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado sea aprobado por la Mesa a propuesta del propio Comisionado. Refuerzo que se considera adecuado tanto porque -como se acaba de exponer- es un órgano dependiente más de la institución que ostenta uno de los poderes autonómicos (art. 8 del Estatuto de Autonomía), y por ello mismo dotado de plena autonomía, como porque frente al Parlamento el Comisionado no requiere, como otras entidades, mantener equidistancia. El Comisionado carece de competencia en materia de transparencia y acceso a la información en relación con el propio Parlamento, tal como dispone el art. 63 LT, en relación con el 2.1 y 3 LT, ya que la Cámara queda excluida de la competencia del Comisionado en relación con la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra sus actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información (art. 210 RPC), así como del control del cumplimiento de la obligación de publicar la información a la que se refiere el Título II de la Ley de Transparencia.

No necesitado de autonomía orgánica frente al Parlamento, la autonomía de la que goza el Comisionado es la denominada funcional, que deberá concretarse en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado, que este debe proponer a la Mesa de la Cámara para su aprobación y que ha de regular su actividad dentro del organigrama parlamentario.

La ley ha previsto, pues, un órgano dotado de independencia funcional pero evitando la creación de un órgano específico dotado de personalidad jurídica propia y de la correspondiente estructura institucional. En su configuración legal, la autonomía atribuida al Comisionado lo es únicamente en cuanto al desempeño de las funciones que legalmente tiene asignadas, para lo que se le reconoce plena independencia legalmente reconocida, sin estar sujeto a instrucción o indicación alguna en el desempeño de aquellas, ni poder ser removido del cargo discrecionalmente.

Esta autonomía funcional, a diferencia de lo que se señala en la Introducción del Proyecto de Reglamento, no se ve afectada por la circunstancia de que los medios con que ha de contar para el ejercicio de sus funciones sean dotados por el Parlamento, pues no sólo ha sido esta la configuración establecida en la ley, sino porque, desde una perspectiva material, las funciones que está llamado a desempeñar el Comisionado no se proyectan sobre la actividad parlamentaria. Así, el art. 63 LT determina que las funciones que se asignan al citado órgano se desempeñan en relación con los sujetos establecidos en los arts. 2.1, 2.2.d) y 3 LT, con exclusión por tanto del Parlamento de Canarias, cuya actividad en cuanto a la transparencia no es, pues, objeto de su control. Por ello, ninguna afectación en el ejercicio de sus funciones puede derivar del hecho de que tales medios sean provistos por el citado órgano rector de la Cámara. Del mismo modo que la expresión "autonomía parlamentaria" actualmente no se considera absoluta, estando sometida a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (STC 118/1988, de 20 de junio), sin que la fórmula, expresiva de autonomía parlamentaria, "*acta interna corporis*" tenga el alcance que tuvo en el Estado liberal.

Sobre la autonomía del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2. Para el fomento, análisis, control y protección de la transparencia de la actividad pública y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Comisionado de Transparencia actúa, con autonomía y plena independencia (art. 58.2 LT). El núcleo esencial que garantiza la autonomía y la independencia del Comisionado de Transparencia se refiere a su función: velar por la transparencia y el acceso a la información pública por parte de los organismos y entidades sujetos al deber de información; la resolución de las reclamaciones de las solicitudes de acceso a la información; la presentación anual de informes al Parlamento sobre la aplicación y cumplimiento de los deberes de transparencia por parte de las entidades públicas de la Comunidad Autónoma; y demás funciones que se enumeran en los arts. 63 y 65 LT. Sin embargo, para la organización y funcionamiento del Comisionado, la Ley de Transparencia dispone que se regirá por el Reglamento aprobado por la Mesa del Parlamento (art. 62.1 LT), y que para ello cuente con el apoyo jurídico técnico y administrativo del Parlamento de Canarias, así como con los medios personales y materiales del mismo que sean necesarios.

La autonomía, objetividad e independencia del Comisionado de Transparencia se dispone para alcanzar el fomento y transparencia de modo efectivo de los servicios públicos y el acceso a la información en el ámbito de Canarias. No obstante la distinción e interrelación existente entre ambos conceptos, se predica la autonomía respecto al ejercicio de la función de velar por la nitidez y el acceso a la información y no respecto a cuestiones orgánicas, materiales o personales. La independencia, tanto externa [de no recibir órdenes, instrucciones o indicaciones de poder alguno, reforzada con el establecimiento de un mandato superior a una Legislatura y la exigencia de una mayoría cualificada (3/5) para la elección del Comisionado], como interna, en sus relaciones con la Cámara legislativa de la que el Comisionado de Transparencia forma parte, supone la necesidad de garantizar su libertad de actuación funcional, sin otro límite que el de sujetar su actuación a la ley en el ejercicio de sus funciones, fundamento de su legitimación.

Cuestión distinta a la libertad e independencia funcional o de actuación (para la garantía y control de transparencia, acceso de información y resolución de reclamaciones) es la relativa al autogobierno de medios personales y materiales del Comisionado de Transparencia que la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, supedita a lo que el Reglamento aprobado por la Mesa del Parlamento disponga, no fijando la ley autogestión organizatoria o financiera alguna.

Por lo tanto, el conjunto de medios personales y materiales que necesite el Comisionado de Transparencia no integran ni forman parte de la autonomía funcional, ni se integran en el núcleo básico de la función de transparencia encomendada al Comisionado, siendo jurídicamente viable que la Cámara facilite al Comisionado de Transparencia los medios personales y materiales como técnica de colaboración o de auxilio.

Acerca del Reglamento Parlamentario.

3. El Reglamento Parlamentario constituye la manifestación de la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa, que comprende, entre otras cuestiones, la relativa a la organización y funcionamiento interno de las Cámaras.

Los Reglamentos Parlamentarios son equiparables a las normas jurídicas y no son meros actos de aplicación, constituyendo actos con fuerza de ley en sentido material (STC 161/1988), y asimilado a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley para permitir la impugnación directa y un control pleno de su constitucionalidad, a través del recurso de inconstitucionalidad.

Los Reglamentos Parlamentarios son normas con valor de ley a los efectos de ser impugnadas directamente ante la jurisdicción constitucional, pues el recurso de inconstitucional directo sólo cabe frente a leyes, normas con fuerza y valor de ley. Estas últimas normas conciernen a los Reglamentos Parlamentarios, que solamente por tradición parlamentaria y autonomía normativa siguen conservando la denominación de Reglamento. Los reglamentos parlamentarios “valen” como ley -por eso se afirma que son normas con valor de ley-, pero a los efectos de ser impugnadas (STC 183/2012, de 17 de octubre).

Los Reglamentos Parlamentarios -y las normas derivadas de ellos- reflejan la autonomía de las Cámaras por lo que según el Tribunal Constitucional (SSTC 226/2004, 141/2007 y 49/2008) tienen una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas Legislativas, de tal manera que reflejan la exteriorización de decisiones propias o la capacidad autoorganizativa del Parlamento, dada “su naturaleza y el pluralismo político de la que son expresión y reflejo” (STC 226/2004, de 29 de noviembre).

El Reglamento del Parlamento de Canarias, precisamente por su función y contenido, requiere ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros (art. 12.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias), lo que refuerza su posición en el sistema de fuentes.

En ese sentido, es obvio que una vez que la Ley de Transparencia ha decidido que el Comisionado depende del Parlamento, como decisión autoorganizativa, es el Reglamento del Parlamento de Canarias la norma llamada en principio a establecer cómo se realiza esa inserción, expresión del principio de competencia normativa, o, habría que añadir, las disposiciones reglamentarias aprobadas por la Mesa sin que puedan ir más allá pues, como señala el Tribunal Constitucional, las disposiciones parlamentarias dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican una quiebra de la reserva reglamentaria (SSTC 44/1995, de 13 de febrero, y 226/2004, de 29 de noviembre).

Por lo que se refiere a las Normas de Gobierno Interior, vienen a tener una naturaleza similar al Reglamento Parlamentario, con independencia de la polémica suscitada sobre su naturaleza (STC 183/2012), al que desarrollan, y que tienen «valor de ley» si tienen anclaje directo en los Estatutos o cuando están aprobadas por los

Plenos de las Cámaras (SSTC 44/1995, de 14 de febrero, y 226/2004, de 29 de noviembre).

Sobre el Reglamento del Parlamento de Canarias.

4. El art. 207 RPC dispone que corresponde a la Mesa la función de aplicar, interpretar y, en su caso, desarrollar las Normas de Gobierno Interior. Precepto que se ha de poner en relación con el 211 RPC que también atribuye a la Mesa de la Cámara la aprobación, a propuesta del Comisionado, de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, así como con la disposición adicional primera de las Normas de Gobierno Interior, que atribuye a la Mesa del Parlamento de Canarias el desarrollo normativo de las mismas.

Tanto el Reglamento del Parlamento de Canarias, aprobado por mayoría absoluta (art. 12.2 EAC), como las Normas de Gobierno Interior, aprobadas por mayoría simple (art. 207.3 RPC), son aprobados por el Pleno del Parlamento, mientras que el resto de normas, incluido el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo son por la Mesa de la Cámara. De lo que se infiere (tanto de su respectiva previsión estatutaria y otra *reglamentaria*, como de la *legitimidad democrática y procedimental* de los órganos que las aprueban: el Pleno de la Cámara, uno por mayoría absoluta, y las otras por mayoría simple) que las Normas de Gobierno Interior están subordinadas al Reglamento del Parlamento de Canarias, y a su vez las normas de la Mesa que las desarrollen lo estarán tanto a las citadas Normas y Reglamento.

Esa subordinación no es sino expresión de la aplicación del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), en virtud del cual la norma superior deroga la norma inferior y, en lo que afecta al presente caso, que la norma inferior no puede contradecir las normas de rango superior. Dicho en otros términos, las normas aprobadas por la Mesa de la Cámara, entre las que se encuentra el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 211.2 RPC), no pueden conculcar lo establecido ni en el Reglamento del Parlamento ni en las Normas de Gobierno Interior.

Por último, hemos de traer a colación lo expuesto anteriormente sobre la diferencia que se deriva de los dos primeros apartados del art. 211 RPC; es decir, la diferencia material y procedimental entre el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado (apartado 1) y las medidas a adoptar por la Mesa para que el Comisionado cuente con el apoyo jurídico, técnico y administrativo, así

como con los necesarios medios personales y materiales a facilitar por el Parlamento (apartado 2).

Si es la Mesa la que debe adoptar esas medidas, es obvio que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado no puede sustraer esa competencia a la Mesa. Cuestión diferente es que el Reglamento pueda contener reglas o criterios para la adopción de dichas medidas.

En definitiva, la Ley de Transparencia y el Reglamento del Parlamento de Canarias, normas que se relacionan en virtud del principio de competencia, incardinan orgánicamente al Comisionado de Transparencia en el ámbito parlamentario, disponiendo que su Reglamento de Organización y Funcionamiento se apruebe por la Mesa de la Cámara a propuesta de aquel, sin perjuicio de aquellas otras medidas que ha de adoptar la Mesa para facilitar el apoyo y los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones. Reglamento de Organización y Funcionamiento que está subordinado jerárquicamente tanto al Reglamento del Parlamento como a las Normas de Gobierno Interior, aprobadas por el Pleno de la Cámara y a las que el citado Reglamento de Organización viene a desarrollar.

III

1. De lo expuesto se desprende que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia, desarrollando el Reglamento del Parlamento de Canarias y las Normas de Gobierno Interior, debe acatar las normas jerárquicamente superiores al configurar la autonomía funcional garantizada por la Ley de Transparencia. La potestad del Comisionado de Transparencia de proponer su Reglamento de Organización y Funcionamiento no es absoluta sino limitada, pues el Comisionado de Transparencia sólo ostenta un poder reducido al ámbito estrictamente organizativo o doméstico y en los términos que fija la ley y demás normas legales de aplicación.

En cuanto a si el contenido de la propuesta de Reglamento merma las competencias que en materia presupuestaria, de personal y contractual tienen atribuida la Mesa y el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias por el Reglamento del Parlamento y las Normas de Gobierno Interior de la Cámara, se debe realizar un adecuado contraste, por una parte, entre las normas del Reglamento del Parlamento de Canarias y las Normas de Gobierno Interior que regulan esas materias

y, por otra, las contenidas en el Proyecto de Reglamento del Comisionado para verificar si existe o no antítesis que suponga una merma en términos jurídicos.

A. El Reglamento del Parlamento de Canarias dedica su Título XXII al gobierno, régimen interior y personal, Título en el que se contienen las siguientes materias:

Artículo 201.

El Parlamento de Canarias tiene plena autonomía para la regulación y organización de su personal, de su gobierno y de su régimen interior, actuando a estos efectos con personalidad jurídica propia.

Artículo 202.

La Mesa de la Cámara, bajo la dirección y coordinación del Presidente, es el órgano superior competente en materia de personal, gobierno y régimen interior del Parlamento, de conformidad con lo previsto en el presente Reglamento y las Normas de Gobierno Interior.

Artículo 203.

1. El Parlamento de Canarias dispondrá de medios personales y materiales suficientes para el desarrollo de sus funciones.

2. Las Normas de Gobierno Interior establecerán el estatuto del personal al servicio del Parlamento de Canarias que comprenderá, entre otras materias, el régimen jurídico de dicho personal, sus derechos y deberes como empleados públicos, el régimen retributivo y disciplinario, las situaciones administrativas, las incompatibilidades y las garantías de su imparcialidad, objetividad y profesionalidad.

3. Corresponde a la Mesa aprobar, a propuesta del Letrado-Secretario General, la composición y naturaleza de la plantilla orgánica del personal de la Cámara.

Así mismo le corresponde la selección y nombramiento de dicho personal. La selección y nombramiento del personal de la administración del Parlamento de Canarias se llevará a cabo de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, sin perjuicio de la facultad del Presidente para constituir su gabinete y designar a los miembros del mismo.

Artículo 204.

1. El Letrado-Secretario General, asistido por los demás letrados de la Cámara, prestará la asistencia, el apoyo y el asesoramiento técnico-jurídico a los órganos

rectores del Parlamento. Tiene, así mismo, a su cargo la dirección y coordinación de la administración parlamentaria y de todos los servicios de la Cámara.

Artículo 209.

1. Las Normas de Gobierno Interior establecerán el régimen económico-financiero del Parlamento de Canarias de conformidad con el principio de autonomía presupuestaria.

2. Corresponde a la Mesa del Parlamento de Canarias la elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto del Parlamento, así como de las bases para su ejecución, para su remisión al Gobierno a efectos de su integración, en sus propios términos, en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, como sección independiente.

3. La Mesa del Parlamento podrá modificar la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en la normativa de aplicación, autorizando los oportunos expedientes de transferencia, generación, ampliación e incorporación de crédito. Así mismo podrá autorizar, si fuere necesario, un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, siempre y cuando los recursos para su financiación procedan de su propio Presupuesto.

4. La ejecución y la liquidación del Presupuesto corresponde a la Mesa del Parlamento en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 28.1.2º del presente Reglamento.

La gestión del presupuesto de gastos, comprendiendo las fases aprobación del gasto, compromiso de gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago y pago material se realizará según lo dispuesto en este Reglamento y, en su caso, en las Normas de Gobierno Interior.

5. La gestión de los fondos del Parlamento de Canarias se efectuará con independencia de la Tesorería dependiente del departamento competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. A estos efectos, las dotaciones del presupuesto de la sección correspondiente al Parlamento de Canarias se librarán en firme dentro de la primera semana de cada trimestre.

B. Por su parte, las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias, contenidas en la Resolución de 16 de diciembre de 2014, de la Presidencia, por la que

se ordena la publicación en el Boletín Oficial de Canarias (BOC 252, de 30.12.2014), establecen:

Artículo 1. Autonomía y personalidad jurídica de la Cámara.

El Parlamento de Canarias tiene plena autonomía para la regulación y organización de su personal, de su gobierno y de su régimen interior, actuando a estos efectos con personalidad jurídica propia.

Artículo 2. La Mesa.

1. La Mesa de la Cámara es el órgano superior competente en materia de gobierno y régimen interior del Parlamento, de conformidad con lo previsto en el Reglamento del Parlamento.

2. Corresponde a la Mesa la función de aplicar, interpretar y, en su caso, desarrollar las presentes normas.

Artículo 4. Delegación de facultades de la Mesa.

La Mesa podrá designar a uno de sus miembros para supervisar la actividad económica, financiera y presupuestaria del Parlamento así como de las instituciones autonómicas incluidas en la Sección 01 "Parlamento de Canarias" de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 5. El Letrado-Secretario General.

1. El Letrado-Secretario General, asistido por los demás letrados de la Cámara, prestará la asistencia, el apoyo y el asesoramiento técnico-jurídico a los órganos rectores del Parlamento. Tiene a su cargo, así mismo, la dirección y coordinación de la administración parlamentaria y de todos los servicios de la Cámara.

2. La Secretaría General estará integrada por el Letrado-Secretario General, por los demás letrados que integran el Servicio Jurídico del Parlamento de Canarias y por los restantes servicios de la administración parlamentaria.

Artículo 7. Funciones.

Corresponden al Letrado-Secretario General las funciones siguientes:

a) La asistencia técnica y el asesoramiento a la Mesa, a la Junta de Portavoces y al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones.

b) La coordinación, bajo las directrices del Presidente de la Cámara, de la actividad parlamentaria reglamentariamente establecida.

c) La dirección del personal de la Cámara.

d) La dirección y coordinación de la administración parlamentaria.

e) Cualesquiera otras funciones que la Mesa y el Presidente le asignen y aquéllas que reglamentariamente tuviere reservadas.

Artículo 18. Delegación.

1. Con carácter general, las atribuciones reconocidas a los órganos del Parlamento serán delegables en los órganos jerárquicamente subordinados.

2. En ningún caso podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación.

3. Los actos delegados se considerarán dictados por el órgano delegante, debiendo constar esta circunstancia en la resolución.

4. La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido sin perjuicio de la avocación que pueda efectuarse.

(...)

Artículo 23. Contratos.

1. Los contratos que celebre el Parlamento de Canarias se regirán por la legislación básica del Estado sobre la materia, con las particularidades derivadas de la organización propia de la Cámara.

2. El órgano de contratación es la Mesa del Parlamento.

(...)

Artículo 25. Presupuesto del Parlamento.

1. Corresponde a la Mesa del Parlamento de Canarias la elaboración y aprobación del proyecto del Presupuesto del Parlamento para su remisión al Consejo de Gobierno al objeto de su inclusión, en sus propios términos, en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. En el proyecto de Presupuesto del Parlamento se incluirán como programas independientes el del Diputado del Común, el de la Audiencia de Cuentas y, en su caso, el del Consejo Consultivo de Canarias, según sus leyes constitutivas, a cuyo efecto las indicadas instituciones remitirán el correspondiente anteproyecto antes del día 1 de octubre de cada año, acompañado de un anexo que comprenda las dotaciones destinadas a las retribuciones de todo el personal y al que se acomode su relación de puestos de trabajo.

2. La Mesa del Parlamento podrá modificar la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en la normativa de aplicación, autorizando los oportunos expedientes de transferencia, generación, ampliación e incorporación de crédito.

3. La gestión de los fondos del Parlamento de Canarias se efectuará con independencia de la tesorería dependiente del departamento competente de la administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 28. Facultades de la Mesa.

1. Corresponde a la Mesa del Parlamento la dirección y control de la ejecución del Presupuesto de la Cámara, así como la autorización del gasto. La competencia de autorización del gasto podrá ser delegada en uno de sus miembros.

2. La Mesa dictará las normas precisas para la regulación del procedimiento de autorización y disposición del gasto y su delegación, así como para el control de la ejecución del Presupuesto.

Artículo 29. Aprobación de gastos.

1. Todos los gastos que se realicen con cargo al Presupuesto del Parlamento han de ser autorizados previamente. La propuesta de gastos se efectuará por los responsables de los servicios en los asuntos encomendados.

2. Se exceptúan del requisito de la previa autorización los gastos siguientes:

a) Los de personal, seguridad social y asignaciones de diputados y grupos parlamentarios.

b) Los que por sus características tengan un importe de muy difícil determinación previa.

c) Los de reconocida urgencia.

d) Los que sean mera ejecución de un acuerdo anterior en el cual constasen los precios unitarios.

e) Los derivados de obligaciones de carácter tributario.

Artículo 30. Ordenación de los pagos.

Al Presidente del Parlamento corresponde la ordenación de los pagos relativos a la Sección 01 "Parlamento de Canarias" de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

Cuando el volumen de los pagos lo aconseje, la ordenación de pagos singularizada podrá sustituirse por un señalamiento.

Artículo 44. Competencias del Letrado-Secretario General.

Corresponde al Letrado-Secretario General del Parlamento:

a) Proponer a la Mesa de la Cámara la plantilla orgánica, la relación de puestos de trabajo y la oferta de empleo público, así como sus modificaciones.

b) Proponer a la Mesa de la Cámara la designación del Letrado-Secretario General Adjunto y de los directores parlamentarios.

c) Reconocer la adquisición del grado personal de los funcionarios.

d) Reconocer servicios previos, antigüedad y trienios.

e) Declarar la jubilación forzosa por cumplimiento de edad del personal de la Cámara.

f) Ejercer la potestad disciplinaria, imponer sanciones por faltas leves y proponer a la Mesa las sanciones por la comisión de faltas muy graves y graves.

g) Incoar los procedimientos disciplinarios y resolver los que no sean competencia de la Mesa, así como acordar la realización previa de una información reservada.

h) Conceder vacaciones, licencias y permisos.

i) Aprobar el plan anual de vacaciones.

j) Autorizar las reuniones del personal dentro de la jornada de trabajo.

k) Llevar las relaciones generales con las organizaciones sindicales representantes del personal del Parlamento.

l) Resolver los expedientes de concesión de gratificaciones por servicios extraordinarios, dando cuenta a la Junta de Personal.

m) Formalizar la toma de posesión y las diligencias de cese de los funcionarios.

n) Adoptar las medidas necesarias para garantizar los servicios mínimos en caso de huelga del personal.

ñ) Proponer y, en su caso, aplicar cuantas medidas organizativas o de cualquier otra índole puedan redundar en la mejora y eficacia de los servicios.

2. Recapitulando y sistematizando, las competencias que el Reglamento del Parlamento de Canarias y las Normas de Gobierno Interior, reconocen en materia de presupuestos, de personal y contractual a la Mesa y al Letrado-Secretario General son las siguientes:

A. En materia de presupuestos.

A la Mesa de la Cámara:

- Elaborar y aprobar el proyecto de Presupuesto del Parlamento, así como de las bases para su ejecución.

- Modificar la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en la normativa de aplicación, autorizando los oportunos expedientes de transferencia, generación, ampliación e incorporación de crédito.

- Autorizar, si fuere necesario, un crédito extraordinario o un suplemento de crédito.

- Ejecución y liquidación del Presupuesto en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 28.1.2º del presente Reglamento.

- La dirección y control de la ejecución del Presupuesto de la Cámara, así como la autorización del gasto. La competencia de autorización del gasto podrá ser delegada en uno de sus miembros.

La propuesta de gastos se efectuará por los responsables de los servicios en los asuntos encomendados.

- Al Presidente del Parlamento corresponde la ordenación de los pagos correspondientes a la Sección 01 "Parlamento de Canarias" de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

B. En materia de personal.

A la Mesa de la Cámara:

- La composición y naturaleza de la plantilla orgánica del personal de la Cámara.

- La selección y nombramiento de dicho personal.

Al Letrado-Secretario General:

- La dirección de personal.

- Proponer a la Mesa de la Cámara la plantilla orgánica, la relación de puestos de trabajo y la oferta de empleo público, así como sus modificaciones.
- Reconocer la adquisición del grado personal de los funcionarios.
- Reconocer servicios previos, antigüedad y trienios.
- Declarar la jubilación forzosa por cumplimiento de edad del personal de la Cámara.
- Ejercer la potestad disciplinaria, imponer sanciones por faltas leves y proponer a la Mesa las sanciones por la comisión de faltas muy graves y graves.
- Incoar los procedimientos disciplinarios y resolver los que no sean competencia de la Mesa, así como acordar la realización previa de una información reservada.
- Conceder vacaciones, licencias y permisos.
- Aprobar el plan anual de vacaciones.
- Autorizar las reuniones del personal dentro de la jornada de trabajo.
- Llevar las relaciones generales con las organizaciones sindicales representantes del personal del Parlamento.
- Resolver los expedientes de concesión de gratificaciones por servicios extraordinarios, dando cuenta a la Junta de Personal.
- Formalizar la toma de posesión y las diligencias de cese de los funcionarios.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar los servicios mínimos en caso de huelga del personal.
- Proponer y, en su caso, aplicar cuantas medidas organizativas o de cualquier otra índole puedan redundar en la mejora y eficacia de los servicios.

C. En materia contractual.

A la Mesa de la Cámara:

- Es el órgano de contratación del Parlamento.

Por último, el Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento que se nos traslada por el Presidente de la Cámara contiene en su Introducción las siguientes consideraciones:

Tal Introducción proclama que el legislador ha optado por configurar al Comisionado como un órgano parlamentario que en el ejercicio de sus funciones

actúa con autonomía y plena independencia funcional. A continuación, reconoce que como ni el Reglamento del Parlamento de Canarias ni las Normas de Gobierno Interior desarrollan la figura del Comisionado, se ha optado, para la configuración autónoma e independiente, definida en la Ley de Transparencia, por la figura de la delegación en aquellas competencias en las que se pudiera considerar alguna posibilidad de afectación a su independencia.

En el art. 1 PRCT se reafirma que, en ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley de Transparencia y el resto del Ordenamiento jurídico, el Comisionado actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines, no estando sujeto a instrucción o indicación alguna en el desempeño de aquellas.

En el art. 2 PRCT, se relacionan, como funciones del Comisionado, las siguientes:

d) Ejercer la superior dirección funcional del personal de su centro directivo y de los servicios del mismo.

e) Aprobar por delegación de la Mesa del Parlamento, la relación de puestos de trabajo del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

f) Nombrar por delegación de la Mesa del Parlamento, al personal eventual que preste sus servicios en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

g) Proponer el anteproyecto de presupuestos del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su traslado a la Mesa del Parlamento, para su aprobación e integración en los presupuestos de la Cámara.

h) Formalizar convenios y otros instrumentos de colaboración.

k) Ejercer las facultades de contratación por delegación de la Mesa del Parlamento para el funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

l) Autorizar gastos de su programa presupuestario por delegación de la Mesa del Parlamento, así como la propuesta de pagos.

m) Proponer las modificaciones presupuestarias que resulten precisas en su programa presupuestario.

En el art. 9 PRCT se establece el régimen de personal en estos términos:

El personal del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene la consideración de personal del Parlamento de Canarias.

El Comisionado de Transparencia aprobará por delegación de la Mesa del Parlamento, dentro de los límites presupuestarios, con informe-propuesta del Letrado-Secretario General, la relación de puestos de trabajo. Dicha relación determinará los puestos que correspondan a personal funcionario, laboral y eventual, con expresión de las características y sistema de provisión de cada uno de ellos. Esta relación de puestos de trabajo se integrará por la Mesa en la relación de puestos de trabajo del Parlamento, como órgano directivo independiente.

El Comisionado convocará y resolverá por delegación de la Mesa del Parlamento los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo.

Como consecuencia de la autonomía e independencia del Comisionado de Transparencia previsto en el art. 58.2 LT, el personal del Parlamento de Canarias que preste servicios en dicho Centro Directivo no recibirá, en el desempeño de sus funciones, instrucciones y órdenes profesionales ajenas al Comisionado de Transparencia.

En cuanto al nombramiento del personal eventual, el art. 10 PRCT dispone que el Comisionado nombrará y separará libremente, por delegación de la Mesa del Parlamento, a los asesores del órgano, de acuerdo con las previsiones de la relación de puestos de trabajo. En todo caso, los asesores cesarán el día de la toma de posesión del nuevo Comisionado.

Por último, en relación con el apoyo del Parlamento de Canarias, el art. 11 PRCT establece que este apoyo se concretará en:

a) La gestión y tramitación de todos los asuntos relacionados con el personal del Comisionado de Transparencia, incluida la gestión de las nóminas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al mismo y al Secretario General.

b) La gestión, coordinación y elaboración de los expedientes de contratación.

c) La recepción, registro y distribución de los documentos competencia del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

d) La aportación de los suministros básicos, locales y su mantenimiento y conservación.

e) La administración de la infraestructura informática de servidores, equipos y redes, así como la disponibilidad de funcionamiento de los aplicativos.

Del conjunto de estas normas resulta que es a la Mesa a quien corresponde la aprobación de la relación de puestos de trabajo, el nombramiento de personal eventual, convocar, aprobar las bases y resolver los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, la aprobación del proyecto de presupuesto del Parlamento, así como la modificación de la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos y la autorización de créditos extraordinarios o suplementos de créditos. La Mesa es además el órgano de contratación del Parlamento.

A su vez, al Letrado Secretario-General le compete la dirección del personal, así como proponer a la Mesa de la Cámara la plantilla orgánica, la relación de puestos de trabajo y la oferta de empleo público y sus modificaciones.

Las funciones que los apartados e), f), g), k) l) y m) del art. 3, los apartados 2 y 3 del art. 9 y el art. 10 PRCT asignan a este órgano se encuentran atribuidas por el Reglamento del Parlamento y las Normas de Gobierno Interior a la Mesa del Parlamento. Así mismo, estas Normas atribuyen al Letrado Secretario-General la propuesta de relación de puestos de trabajo a la Mesa, en tanto que el Proyecto de Reglamento, en su art. 9.2, le atribuye la elaboración de un informe-propuesta que elevará al Comisionado.

De las normas aplicables resulta una clara contradicción de los citados preceptos del Proyecto de Reglamento del Comisionado con el Reglamento del Parlamento y con las Normas de Gobierno Interior.

Las funciones que los apartados e) y f) del art. 3 PRCT, así como los apartados 2 y 3 del art. 9 PRCT y el art. 10 contradicen las funciones que tiene asignadas la Mesa en materia de personal.

En idéntica contradicción incurre el apartado k) del art. 3 PRCT en cuanto al ejercicio de las facultades de contratación y el apartado l), relativo a la autorización de gastos y propuesta de pagos.

Por lo que se refiere al Letrado Secretario-General, ningún reparo ofrece que el art. 3.d) PRCT atribuya al Comisionado la dirección funcional del personal a su servicio en orden al ejercicio material de sus competencias. No obstante, el art. 11.a) PRCT, aunque referido al apoyo del Parlamento de Canarias, reconoce al Comisionado competencias en la gestión y tramitación de los asuntos relacionados con el personal, cuestiones todas que las Normas de Gobierno Interior atribuyen al Letrado-Secretario General (art. 44 NGI), por lo que el precepto en este punto contradice estas Normas.

Asimismo, el informe-propuesta que en materia de relación de puestos de trabajo debe elevar al Comisionado, que se prevé en el art. 9.2 PRCT, se opone a lo dispuesto en el art. 44.a) NGI, en tanto que dispone que corresponde al Letrado-Secretario General proponer a la Mesa la relación de puestos de trabajo.

Sobre las delegaciones de la Mesa del Parlamento al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

3. Como ya se ha expresado, el art. 18 NGI permite con carácter general la delegación de atribuciones en órganos jerárquicamente subordinados. Los actos delegados se considerarán dictados por el órgano delegante, debiendo constar esta circunstancia (art. 18.2 NGI). Y será revocable en cualquier momento por el órgano que lo haya conferido, sin perjuicio de la avocación que pueda efectuarse (art. 18.4 NGI).

El art. 25 NGI, sobre el régimen económico-financiero, Presupuesto del Parlamento, no recoge como programa económico independiente el del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El Proyecto de Reglamento que se pretende aprobar por la Mesa del Parlamento a propuesta del Comisionado de Transparencia contempla, sin embargo, a favor del Comisionado de Transparencia la delegación de atribuciones de la Mesa del Parlamento para: aprobar la relación de puestos de trabajo del Comisionado de Transparencia [art. 3.e)]; poder nombrar personal eventual [art. 3.f)]; anuencia para la contratación [art. 3.1.k)]; autorización de gastos [art. 3.1.l)]; licencia para nombramiento y separación de asesores (art. 10.1), beneplácito para convocar y resolver por delegación de la Mesa del Parlamento concursos de méritos para la provisión del puestos de trabajo (art. 9.3), etc.

De aprobarse por la Mesa el Reglamento cuestionado con el contenido ya descrito, se estaría produciendo una modificación de las competencias que las referidas normas atribuyen a la Mesa y al Letrado Secretario-General.

De hecho, el propio Proyecto de Reglamento parte de esta premisa, pues las competencias que en materia presupuestaria, de contratación y de personal se atribuyen al Comisionado lo son "por delegación de la Mesa", lo que ya por sí mismo implica el reconocimiento de la imposibilidad de modificar por medio de una norma aprobada por la Mesa aquellas que han sido aprobadas por el Pleno de la Cámara con el objeto de atribuir directamente tales competencias al Comisionado.

Ahora bien, aunque pretenda utilizarse esta técnica de la delegación, lo cierto es que se está sustrayendo a la Mesa las citadas competencias y de esta forma se opera una modificación del Reglamento del Parlamento y de las Normas de Gobierno Interior.

Es cierto que el art. 18 NGI permite la delegación de las atribuciones reconocidas a los órganos del Parlamento en los órganos jerárquicamente subordinados, que podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la haya conferido. Sin embargo, las delegaciones previstas en el Proyecto de Reglamento resultan completamente distintas en su contenido y alcance, pues ni se produce en relación con un órgano subordinado, dada la independencia del Comisionado, ni tampoco por decisión del órgano delegante, en este caso la Mesa del Parlamento, puesto que esta delegación se opera imperativamente por la propia norma. Consecuencia directa de esta regulación es que se produce un desapoderamiento de las funciones que el órgano rector de la Cámara tiene asignadas, y a través de esta delegación una modificación del Reglamento del Parlamento y de las Normas de Gobierno Interior que le está vedada a la Reglamento regulador de la Organización y funcionamiento del Comisionado.

El Proyecto de Reglamento que se somete a aprobación de la Mesa del Parlamento no dispone en ámbito alguno de fuerza y valor de ley, a diferencia del Reglamento de la Cámara legislativa (art. 207.1 RPC). Es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 62.1 LT) la que regula la organización y funcionamiento del Comisionado de Transparencia. Para el ejercicio de las funciones asignadas al Comisionado de Transparencia y conocer de las reclamaciones que los ciudadanos formulen en los supuestos previstos, la Ley de Transparencia dispone que únicamente contará con el apoyo jurídico, técnico y administrativo del Parlamento de Canarias, así como con los medios personales y materiales del mismo (Parlamento) que sean necesarios.

Con ello, la ley persigue que con la creación del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública no se establezca una nueva organización o infraestructura administrativa integrada por bienes y medios, sino que, por el contrario, contempla que sea el Parlamento (la Mesa) la que facilite el apoyo necesario (jurídico, técnico y administrativo) y los medios personales y materiales que el Comisionado de Transparencia necesite para el ejercicio de su función. La Ley de Transparencia por la que se crea y surge el propio Comisionado de Transparencia no regula un personal al servicio del mismo, ni contempla la existencia de una

plantilla de personal que se plasme en una determina relación de puestos de trabajo. Ni atribuye al citado Comisionado de Transparencia la consideración de Administración Pública a los efectos de contratación pública ni facultades presupuestarias o de control. La postura de la Ley 12/2014 se separa en este aspecto de la contemplada por el Estado respecto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y R.D. 919/2014, de 31 de octubre) o por determinadas leyes autonómicas, como la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia en Andalucía, o la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Castilla-León, de Transparencia, que atribuye al Procurador del Común las funciones de transparencia diferenciándolas de las de protección y defensa de los derechos constitucionales de las personas, pero disponiendo que sus medios materiales y personales se apliquen para el ejercicio de ambas funciones, tal como pretendía el anteproyecto inicial de la vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que atribuía al Diputado del Común de Canarias las funciones de transparencia y acceso a la información pública. La facultad de normación de la Cámara, respecto a sus miembros y servicios, se extiende también al Comisionado o a las personas que entran en relación con la Asamblea Legislativa.

Aunque la Ley de Transparencia de Canarias opta por atribuir la competencia sobre transparencia a un órgano propio y nuevo, y no convenir con la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno del Estado ni asignar la competencia a otros Organismos ya existentes en Canarias (como el Diputado del Común), ello no supone, sin embargo, como reverso de la independencia y autonomía funcional, la institucionalización del Comisionado de Transparencia que, por el contrario, se configura legalmente como *órgano dependiente* del Parlamento regional, como órgano unipersonal no colegiado.

En conclusión, la norma reglamentaria propuesta a la Mesa de Parlamento se configura como instrumento de delegación de múltiples competencias. Sin embargo, la citada norma reglamentaria propuesta no es el cauce jurídicamente adecuado para realizar delegaciones de facultades de materias de titularidad de la Mesa u otros órganos de la Cámara legislativa, limitando la facultad de disposición de la Cámara legislativa para avocar las delegaciones e impidiendo, además, la incorporación de instrumentos de control.

La sumisión del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública a la Ley de Transparencia, al

Reglamento del Parlamento de Canarias y a las Normas de Gobierno Interior debe ser absoluta y supone que el citado Reglamento de Organización y Funcionamiento, como norma intraparlamentaria, no puede alterar ni dejar sin efecto contradecir o sustituir ninguna de sus previsiones, pues, como señala el Tribunal Constitucional respecto de las denominadas resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario, las "normas dictadas (o aprobadas) por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento" (SSTC 119/1990, de 21 de junio; 44/1995, de 13 de febrero, 177/2002, de 14 de octubre, y 226/2004, de 29 de noviembre).

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

Por las razones expuestas en la fundamentación del presente dictamen facultativo, este Consejo Consultivo considera:

1. La institucionalización y autogobierno (en cuanto a bienes y medios) del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública no deriva de su independencia y autonomía funcional, sino de lo que disponen la ley que instituye al citado Comisionado de Transparencia y las Normas aprobadas por el Pleno del Parlamento de Canarias (Fundamentos I y II).

2. La aprobación en los términos propuestos del Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública [arts. 3.1.e), f), k), l); art. 3.2 y 3; art. 4.1 -en cuanto suponga desvirtuar la dependencia del Comisionado de Transparencia de los medios y bienes de la Cámara-; y arts. 8; 9.1, 2, 3 y 4); art. 10; y disposiciones adicional y transitoria] por parte de la Mesa del Parlamento restringe, al no acatar las disposiciones del Reglamento del Parlamento de Canarias y las Normas de Gobierno Interior, las competencias que en materia presupuestaria, personal y contractual ostentan tanto el órgano rector como la Secretaría General de la Cámara legislativa (Fundamento III).