



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 3 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 29 de junio de 2016.

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 del Consejo de Colaboración Insular (EXP. 181/2016 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud de dictamen, legitimación y preceptividad.

1. Por escrito de 1 de junio de 2016, con entrada en este Consejo el 2 de junio de 2016, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día 31 de mayo de 2016, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, según resulta del certificado del acta de la reunión de dicha fecha, solicitando, además, dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, de conformidad con el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

2. El Gobierno de Canarias ostenta potestad reglamentaria de acuerdo con lo previsto en el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, en los arts. 22 y 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

Canarias, y en el art. 128.5 y disposición final cuarta de la Ley 8/2015, de 21 de abril, de Cabildos Insulares (LCI).

El Proyecto de Decreto pretende establecer la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular, de acuerdo con lo ordenado en el numeral 5 del art. 128 LCI, por lo que la propuesta normativa desarrolla y aplica la citada ley, determinando la preceptividad del presente dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno de Canarias para solicitarlo.

II

1. Procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Reglamento se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición 2 del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, que promulga las nuevas normas en la materia y deja sin efecto el citado Decreto 20/2012.

Consta en el expediente remitido con la solicitud de dictamen la siguiente documentación:

- Informe de la iniciativa reglamentaria, en el que se incluye la Memoria económica, suscrita por la Viceconsejería de Administración Pública como órgano de iniciativa, en virtud de lo dispuesto en el art. 44 de la citada Ley 1/1983.

- Informe de valoración del impacto por razón de género e informe de evaluación del impacto empresarial, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y el 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.

- Informe del impacto sobre la Infancia y la adolescencia previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

- Distribución a todos los Departamentos para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones (norma trigésimo tercera, en relación con la norma

tercera, apartado 1 letra «h» del Decreto 20/2012, de 16 de marzo. Formularon observaciones al respecto la Presidencia del Gobierno y las Consejerías de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, Hacienda, Educación y Universidades, Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, y Turismo, Cultura y Deportes.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de acuerdo con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, en la redacción dada por el Decreto 234/1998.

- Audiencia a los Cabildos Insulares, de conformidad con la norma vigésimo quinta, en relación con la norma tercera 1.e) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

- Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, de acuerdo con el art. 76.b) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

- Informe de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia en relación con las observaciones y alegaciones realizadas en trámite de audiencia, de 20 de mayo de 2016.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, en cumplimiento del art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcionamiento del Servicio Jurídico.

- Informe de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia sobre las observaciones formuladas en el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

2. Estructura y contenido.

El Proyecto de Decreto consta de una introducción a modo de preámbulo y de un artículo por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular; una disposición adicional de «ausencia de impacto

presupuestario», una disposición derogatoria con la rúbrica «disposiciones que se derogan», y dos disposiciones finales, la primera, en relación con el desarrollo normativo y la segunda sobre la entrada en vigor del Proyecto de Decreto señalando, que «entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias».

Por su lado, el Anexo al que se refiere el artículo único del Proyecto de Decreto contiene el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular que se compone de 17 artículos distribuidos en cuatro capítulos: Capítulo I, “Disposiciones generales” (art. 1); Capítulo II, “Competencias” (art. 2); Capítulo III, “Organización” (arts. 3 a 9); y Capítulo IV “Funcionamiento” (arts. 10 a 17).

Y dos disposiciones adicionales. La primera atribuye al órgano superior con competencias en materia de régimen local el apoyo administrativo al Consejo de Colaboración Insular. Y la disposición adicional segunda regula las indemnizaciones por razón del servicio de los representantes de la Administración autonómica en el Consejo de Colaboración Insular.

El art. 128 LCI dispone que la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular se establecerán reglamentariamente por el Gobierno de Canarias, dentro del marco recogido en el mismo, que prevé que esté integrado por un número igual de representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las Administraciones insulares, correspondiendo la presidencia al Consejero competente en materia de Administraciones públicas, debiendo figurar entre los representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma el Consejero competente en materia de Hacienda.

Además, indica que para la adopción de los acuerdos del Consejo de Colaboración Insular será necesario el voto favorable de la mayoría de los representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de la mayoría de los Cabildos Insulares.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para la regulación de los Cabildos Insulares y, así mismo, para la regulación del Consejo de Colaboración Insular objeto de la iniciativa reglamentaria, de acuerdo con los numerales 3, 4 y 5 del art. 23 EAC. También el art. 30.1 EAC establece que la Comunidad Autónoma de

Canarias tiene competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. El art. 32 EAC indica que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias que se enumeran en el numeral 4, sobre el régimen local.

La competencia para la regulación de la organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular deriva tanto del propio mandato legislativo del art. 128 LCI, mediante el que se crea dicho órgano de colaboración y cooperación permanente entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los Cabildos insulares, como de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones y de los procedimientos administrativos derivados de las especialidades de la organización propia, así como las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de régimen local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su art. 58.1, establece que a través de las leyes de las Comunidades Autónomas se podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales, que tendrán únicamente carácter deliberante o consultivos.

No hay, pues, obstáculo alguno desde el punto de vista competencial para que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda regular la organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular objeto de la iniciativa reglamentaria.

IV

Observaciones al Proyecto de Decreto y al Anexo de Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular.

1. Observaciones al Proyecto de Decreto.

La disposición final primera del Proyecto de Decreto lleva por título el siguiente: «Desarrollo normativo».

La disposición final primera faculta al Consejero o Consejera competente en materia de Administraciones Públicas para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución del presente Decreto.

El ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno requiere que la misma se ajuste a la Constitución, Estatuto de Autonomía y a las leyes. El art. 128.5 LCI dispone que la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular se establecerán reglamentariamente por el Gobierno de Canarias. A su vez, la disposición final cuarta de la citada Ley de Cabildos Insulares («Desarrollo reglamentario»), autoriza al Gobierno (y no a los Consejeros) a desarrollar reglamentariamente los preceptos de esta Ley. Es el Gobierno, por lo tanto, el único órgano con competencia reglamentaria para desarrollar la ley. La potestad reglamentaria de los Consejeros requiere que dicha potestad esté conferida por una disposición legal. Es una facultad necesitada de una habilitación legal concreta. La habilitación por Decreto no puede, por lo tanto, exceder del ámbito estrictamente “ejecutivo” de las normas que el propio Decreto contiene. En consecuencia, debería modificarse la rúbrica de la disposición final primera “desarrollo normativo” ya que el Consejero competente en materia de Administraciones Públicas no puede dictar normas reglamentarias para alterar o desarrollar innovando el presente Proyecto de Decreto.

2. Observaciones al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular [arts. 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 y disposiciones adicionales primera y segunda del Anexo].

Los arts. 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y las disposiciones adicionales primera y segunda del Anexo contemplan que las normas de funcionamiento interno (art. 10) puedan crear Comisiones a las que podrán atribuirse una o varias de las competencias que tiene asignadas el Consejo (art. 8). Los arts. 12, 13, 14, 15 y 16 regulan el funcionamiento, las convocatorias y orden del día, el régimen de reuniones, el *quorum*, y la adopción de acuerdos, actas y certificaciones (arts. 12, 13, 14, 15 y 16).

Las Comisiones se configuran, en el Anexo, no como órgano instrumental o de apoyo dependiente del Consejo de Colaboración Insular, sino como un ente independiente y paralelo al Consejo que podrá asumir una o varias de las competencias asignadas al Consejo de Colaboración Insular, con el correspondiente vaciamiento de las competencias del Consejo, sin que la Ley de Cabildos Insulares, art. 128, contemple de manera expresa la creación o funcionamiento de este órgano.

Con la regulación, a través del Anexo, de estas Comisiones no contempladas en la ley, se vuelve a reproducir, en cierta manera, el sistema vigente de comisiones que establecen los Decretos 193/1993, de 24 de junio, de Regulación de la Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto

29/1997, de 6 de marzo, por el que se regula la Comisión de delegaciones de competencias a los Cabildos Insulares; el Decreto 236/1997, de 30 de septiembre, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de la Comisión de Transparencia de las competencias a los Cabildos Insulares; y el Decreto 121/1999, de 17 de junio, por el que se regulan las Conferencias Sectoriales Canarias de competencias y funciones transferidas y delegadas a los Cabildos Insulares; Decretos que se pretenden derogar específicamente por el Proyecto de Decreto (disposición derogatoria única), incorporando por vía reglamentaria, al regular el funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular, órganos *ad hoc*, no previstos en la ley.

C O N C L U S I Ó N

Al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular se formulan determinadas observaciones señaladas en el Fundamento IV de este Dictamen. El resto del articulado y del Anexo del Proyecto de Decreto se considera ajustado a derecho.