



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 395/2016

(Pleno)

La Laguna, a 24 de noviembre 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 Municipal de Canarias (EXP. 376/2016 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, por escrito de 26 de octubre de 2016, con entrada en este Consejo en la misma fecha, 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 Municipal de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día 24 de octubre 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.

Sobre la potestad reglamentaria del Gobierno.

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, y en los arts. 22 y 33 de la Ley 1/1983, de 14

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Igualmente, el art. 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reconoce la potestad reglamentaria también a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en nuestro Dictamen 266/2016, de 9 de septiembre, en relación con el acuerdo del Gobierno de Canarias de 27 de junio de 2016, de interposición de recurso de inconstitucionalidad, contra determinados preceptos de la citada Ley 39/2015

La indicada Ley 39/2015, art. 128.3, establece que «las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior».

Sobre la preceptividad y legitimación para solicitar el dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo.

3. El Proyecto de Decreto pretende establecer la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, de acuerdo con lo ordenado en la disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC), 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 (Decreto 15/2016, de 11 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). El art. 4 de la Ley 2/2011,

de 4 de marzo, de Economía Sostenible, derogada por la Ley 39/2015 [disposición derogatoria única 2.a)], se refería a la mejora de la calidad de la regulación.

El art. 129 de la vigente Ley 39/2015 establece los principios de buena regulación en el ejercicio de la iniciativa de la potestad reglamentaria y regula la planificación normativa (art. 132) y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (art. 133). El procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria objeto de consulta se inicia con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, siendo por ello de aplicación lo dispuesto en su disposición transitoria tercera.

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

- Informe de la iniciativa reglamentaria, de 21 de marzo de 2016, en el que se incluye la memoria económica, suscrita por la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia, 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 25 de enero de 2016, 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, así como informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia, de 1 de junio de 2016, 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 y entes afectados por la iniciativa para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones [norma tercera, 1.c), por remisión de la norma octava, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 11 de mayo de 2016, 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.

- Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 7 de junio de 2016, [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 Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia, de 20 de julio de 2016, en relación con las observaciones y alegaciones realizadas en trámite de audiencia.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 23 de septiembre de 2016, 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, de 4 de octubre de 2016, sobre las observaciones formuladas en el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

- Informe de legalidad, de 19 de octubre de 2016, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 19 de octubre de 2016 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

2. Objeto del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto que se analiza tiene por objeto la regulación de la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, en cumplimiento de la disposición adicional quinta de la Ley de los Municipios de Canarias, que dispone, en el numeral 5, que «reglamentariamente se establecerá su organización y funcionamiento».

Tal regulación reglamentaria se debe ejercer dentro del marco recogido en la propia disposición adicional, cuyos numerales 1 al 4 se dedican a la creación del Consejo Municipal de Canarias (numeral 1), atribuciones (numeral 2), composición (numeral 3), y adopción de acuerdos (numeral 4).

3. 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 Municipal de Canarias y se incluye como Anexo del Proyecto de Decreto, así como:

- Una disposición adicional de «ausencia de impacto presupuestario».

- Una disposición transitoria sobre el «Régimen transitorio de la Comisión de Seguimiento del Fondo Canario de Financiación Municipal».

- Una disposición derogatoria, que, bajo la rúbrica «disposiciones que se derogan», contiene una derogación genérica de todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a la presente, así como una derogación específica de la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 19 de octubre de 2012, por la que se crea la Comisión de Seguimiento del Fondo Canario de Financiación Municipal, en los términos previstos en la disposición transitoria del Proyecto de Decreto.

- Y dos disposiciones finales, la primera, en relación con la habilitación al titular de la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución del decreto. Y la segunda, sobre la entrada en vigor del Proyecto de Decreto señalando, que «entrará en vigor el 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 Municipal de Canarias, se compone de 16 artículos distribuidos en cuatro capítulos:

- Capítulo I: «Disposiciones generales» (art. 1: carácter y adscripción).

- Capítulo II: «Competencias» (art. 2: competencias).

- Capítulo III: "Organización" (arts. 3 a 8, que regulan: composición (3), designación de las representaciones (4), organización (5), funciones de la presidencia (6), funciones de la Secretaría (7), y grupos de trabajo (8)).

- Capítulo IV: «Régimen de Funcionamiento» [arts. 9 a 16, que regulan: régimen de funcionamiento (9), convocatorias (10), orden del día (11), sesiones (12), quórum de constitución (13), adopción de acuerdos (14), actas y certificaciones (15), y publicación de la actividad del Consejo (16)].

Y tres disposiciones adicionales. La primera, encomienda al órgano superior competente en materia de régimen local el apoyo administrativo al Consejo Municipal de Canarias y a los grupos de trabajo que se puedan crear; la adicional segunda establece el «carácter de cargo no retribuido» de los miembros del Consejo; y la disposición adicional tercera regula las indemnizaciones en concepto de asistencia a las reuniones del Consejo.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en materia de regulación de los Municipios de Canarias y por lo tanto compete al Gobierno de Canarias la potestad reglamentaria para la regulación de la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, objeto de la iniciativa reglamentaria que se examina, de acuerdo con lo establecido en el art. 23.7 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 Municipal de Canarias deriva tanto del propio mandato legislativo de la disposición adicional quinta de la LMC -en cuyo apartado 1 se crea dicho órgano de participación y colaboración permanente entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los municipios canarios- 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.

No hay, pues, obstáculo alguno desde el punto de vista competencial para el desarrollo de la Ley 7/2015 por parte del Gobierno de Canarias, en concreto para establecer la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias.

IV

Observaciones al Anexo del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias y a la disposición final primera del Proyecto de Decreto.

Artículo 1.1. Carácter y adscripción.

Reproduce la disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

El reglamento como norma escrita de la Administración se diferencia de la ley por ser complementario y no reiterativo de la misma. La potestad reglamentaria se justifica por ser necesaria y se debe ejercer de acuerdo con los principios de buena regulación.

Artículo 2. Competencias.

En cuanto al apartado 1, no es técnica adecuada, como se ha señalado por este Consejo Consultivo, que una norma de rango inferior reitere la norma con rango de ley que pretende desarrollar. Más aún si altera la redacción de la norma superior. Así, el párrafo segundo del numeral 1 del art. 2 repite literalmente el segundo inciso del numeral 2 de la disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, pero incorporando la frase «con carácter previo al acuerdo que se adopte». La ley (que pretende desarrollar el Proyecto de Decreto) se refiere con carácter general a las iniciativas legislativas, sin diferenciar las que proceden del Gobierno (proyectos de ley) de las proposiciones de la Cámara Legislativa, de los Cabildos o de la iniciativa de los ciudadanos (art. 121 del Reglamento del Parlamento de Canarias). El art. 2.1 del Reglamento propuesto (PR) añade, con el informe previo, el cumplimiento de una diligencia no prevista en disposiciones con rango de ley (Reglamento del Parlamento de Canarias, Resolución de 16 de junio de 2015, texto consolidado), por lo que debería suprimirse.

Algunas de las funciones atribuidas al Consejo resultan excesivas. Así, el apartado b), al asignarle la función de realizar informe previo de las medidas que pretenda adoptar el Gobierno de Canarias para la fusión voluntaria de municipios así como para fomentar la constitución de mancomunidades municipales, está regulando o incorporando un trámite más al procedimiento legalmente establecido en el art. 14 LMC, que no contempla la propia ley, de manera que tal procedimiento se vería compelido a respetar el plazo de tres meses (art. 2.3 PR) para la emisión de un informe no contemplado en la ley, por lo que, sin perjuicio de la necesidad de ser oído el Consejo, el informe del mismo no puede constituir un trámite procedimental para la adopción de aquellas medidas más allá de lo dispuesto en la Ley de los Municipios de Canarias.

Así mismo, las funciones atribuidas en algunos de sus apartados deben ser delimitadas con mayor precisión, [v.g. apartados f), g), h), i), j), l)], en la medida en la que pueden solaparse parcialmente con las atribuidas a otros órganos. Así ocurre en la letra g) -a la que se han referido también en su informe la Viceconsejería de los

Servicios Jurídicos y la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, en sus observaciones al Proyecto de Decreto- respecto de las del Consejo para la Dirección y Coordinación de la gestión de los tributos integrantes del bloque de financiación canario, creado por la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria de Canarias, que tiene atribuida tal función.

Así, en el art. 13.2 PR se le encomiendan al Consejo para la Dirección y Coordinación de la gestión de los tributos integrantes del bloque de financiación canario las siguientes funciones:

«c) Proponer líneas de actuación para la mejora de la gestión de los tributos integrantes del bloque de financiación canario y, en especial, para la colaboración material de los cabildos y ayuntamientos con la Agencia Tributaria Canaria.

e) Impulsar el intercambio de información entre la agencia y los entes locales canarios.

f) Analizar e informar los proyectos normativos con rango de ley relativos a los tributos del bloque de financiación canario que corresponda aprobar a la Comunidad Autónoma de Canarias».

Promover sistemas de cooperación o, en su caso, de coordinación para la gestión integrada de las políticas públicas por las diferentes Administraciones Públicas.

La indeterminación y carácter expansivo de la redacción de la letra ñ, «gestión integrada de las políticas públicas por las diferentes Administraciones», excede del ámbito competencial que la ley de cobertura atribuye al Consejo.

El apartado m), por su parte, por medio del uso del concepto jurídico indeterminado «cualquier otro asunto de interés común (...)», resulta desmesurado para integrar una función del Consejo.

Artículo 3. Composición.

Siempre que se transcriba el contenido de una norma de rango superior (ley que se desarrolla) se debe respetar su redacción, por lo que debe añadirse en el apartado 2 («*con carácter permanente*»); y en las letras a), b) y c) hacerse alusión a «*la persona titular de la Consejería competente en materia (...)*». Lo mismo debe expresarse de las letras a) y b) del apartado 3.

Además, deberá añadirse, como lo hace la ley que se reitera, letra a), del apartado 2, «que desempeñará la presidencia del Consejo», sin perjuicio de que luego se desarrolle tal previsión.

Artículo 4.2. Designación de las representaciones.

Se prevé en el mismo que las personas titulares de las alcaldías en representación de los municipios de cada una de las Islas y sus respectivos suplentes serán nombradas por la FECAM, mas no es tal previsión acorde con lo establecido en la Ley 7/2015, de 1 de abril.

La ley atribuye tal facultad, en su disposición adicional quinta, apartado 3, letra b), a la «asociación que represente el mayor número de municipios», lo que no necesariamente debe coincidir con la FECAM, pues la disposición adicional tercera, en su apartado 4, señala que la FECAM ostentará la representación institucional de los municipios en sus relaciones con la Administración Pública, «siempre que represente el mayor número de municipios». Por lo que no siempre y necesariamente coincidirá la FECAM con la asociación que represente el mayor número de municipios, que es a la que debe atribuirse el nombramiento del art. 4 del Reglamento.

Artículo 6. Funciones de la Presidencia.

El apartado b) debe concretar el concepto de «suficiente antelación».

Artículo 7. Funciones de la Secretaría.

El apartado h) atribuye al Secretario la función de «desarrollar cualquier otra tarea administrativa derivada del funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias», lo que resulta impreciso. Por otro lado, a tal efecto resulta suficiente la cobertura del apartado j), relativo a «las demás (funciones) que se le atribuyan en las normas de funcionamiento interno del Consejo».

Artículo 11. Orden del día.

Emplea el Proyecto de Decreto en este artículo conceptos jurídicos indeterminados que pueden afectar al principio de seguridad jurídica. Así, deben concretarse las referencias a «suficiente antelación», «debidamente documentados», «notoria insuficiencia» o «antes de la celebración».

Disposición adicional segunda.

Debería aclararse el concepto indistinto de lo que sean «cometidos especiales».

Disposición final primera del Proyecto de Decreto. Habilitación para el desarrollo.

Se faculta al titular de la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución del

presente Decreto. Si se trata de dictar normas de desarrollo complementarias, se debe tener en cuenta que la Ley 7/2015, de 1 de abril, atribuye el desarrollo reglamentario de la misma únicamente al Gobierno de Canarias. El art. 128 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 39/2015, dispone que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno; y el art. 129.4 de la misma ley establece que las habilitaciones para los desarrollos reglamentarios de una ley serán conferidas con carácter general al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los Departamentos ministeriales o de las Consejerías del Gobierno o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

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 del Consejo Municipal de Canarias se ajusta a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se formulan tanto al articulado del Reglamento como a la disposición final primera del PD.