



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 6 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 8 de febrero de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley reguladora del estatuto de las personas que ocupan cargos públicos y buen gobierno (EXP. 499/2017 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 28 de diciembre de 2017, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 29 de diciembre de 2017, solicita dictamen sobre el Proyecto de Ley reguladora del estatuto de las personas que ocupan cargos públicos y buen gobierno, al amparo del art. 12.1 en relación con el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

Acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 26 de diciembre de 2017 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

El Consejo Consultivo de Canarias emite la presente consulta con carácter preceptivo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, que establece la solicitud de dictamen preceptivo sobre los proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de

* Ponentes: Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Fajardo Spínola, Bosch Benítez, Brito González y Lorenzo Tejera.

* Voto particular: Sr. Belda Quintana.

la Comunidad Autónoma, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

Procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley.

2. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma legislativa proyectada, ha de señalarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), contiene en su Título VI (arts. 127 a 133) la regulación, de carácter básico, relativa al procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. Esta nueva regulación ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016. No obstante, la lista de evaluación que dio comienzo a la presente iniciativa legislativa fue suscrita por la persona titular del Departamento con fecha 14 de diciembre de 2015, por lo que, de conformidad con el régimen transitorio de los procedimientos previsto en la Disposición transitoria tercera, letra a), no le resulta de aplicación. No obstante, como se verá más adelante, se han realizado los trámites de información pública y participación ciudadana previstos en esta regulación.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el 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.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Lista de Evaluación que justifica el acierto y oportunidad de la iniciativa normativa (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), emitida el 14 de diciembre de 2015 por el Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, que incluye los correspondientes informes de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres) y de valoración del impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), concretando en ambos casos que la norma proyectada no implica impacto alguno en los sectores señalados. Incluye, además, la Memoria Económica [art. 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983 en relación

con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997], en la que se justifica que la norma no implica aumento del gasto público ni disminución de ingresos, en la medida en que se trata de regular el régimen jurídico aplicable a los altos cargos del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de las demás entidades públicas y privadas integrantes del sector público autonómico.

- Certificación acreditativa del Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2015, por el que, tras quedar enterado de la referida lista de evaluación y texto articulado del Proyecto de Ley, manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Ley a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, [Norma Tercera.1.e) del Decreto 15/2016]. Las observaciones presentadas han sido valoradas en informe de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia de 16 de marzo de 2017.

- Informe de 18 de septiembre de 2017, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, relativo al trámite de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de la norma [Norma Segunda. 2.b) del Decreto 15/2016]. La propuesta normativa fue sometida al trámite de información pública mediante Anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 99, de 24 de mayo de 2017. Asimismo, la iniciativa normativa ha estado publicada, en esta fase de información pública, en el portal web www.canariasparticipa.org desde el 25 de mayo hasta el 15 de junio de 2017 y durante este periodo se ha utilizado este canal de participación por la Asociación por la Dirección Pública Profesional de Canarias (ADPC), por una ciudadana y una propuesta anónima. Estas alegaciones han sido analizadas en el señalado informe de la Secretaría General Técnica.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de 17 de febrero de 2016 [art. 77,c) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad].

- Informes de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de fechas 16 de mayo de 2016 y 22 de marzo de 2017 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], que concluyen que la norma no presenta efectos económicos.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 21 de marzo de 2017 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio]. Este informe se emite previa solicitud de documentación complementaria a la inicialmente remitida, a efectos de poder efectuar un pronunciamiento formal sobre las repercusiones financieras de la norma, consistente en una nueva memoria económica e informe de la Oficina Presupuestaria en los que se abordan la totalidad de los aspectos materiales (globales y específicos) necesarios para evaluar los distintos impactos de las disposiciones de carácter general. Tales trámites fueron cumplimentados, con la elaboración de la memoria económica y el referido informe de la Oficina Presupuestaria, de fechas 17 y 22 de marzo de 2017, respectivamente.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de 16 de octubre de 2017 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido atendidas.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], de 21 de diciembre de 2017, que informa favorablemente el texto del Proyecto de Decreto a efectos de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril. Incorpora además el informe relativo al impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio), al haberse omitido en el informe sobre acierto y oportunidad de la norma, poniendo de manifiesto que el Proyecto carece de impacto sobre la infancia y la adolescencia por cuanto la materia regulada no incide en la posición personal y social de los menores, en la medida en que se trata de una norma organizativa.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 22 de diciembre de 2017 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

II

Objeto y finalidad del Proyecto de Ley.

1. Conforme expresa la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley en orden a la justificación de esta iniciativa legislativa, la Comunidad Autónoma de Canarias, aun cuando ha regulado aspectos parciales del estatuto de los miembros del Gobierno y

de las demás personas que ejercen un cargo público en las entidades del sector público, en la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y en la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, no cuenta con una norma que conforme el régimen jurídico de los cargos públicos del Gobierno, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las demás entidades del sector público autonómico.

Esta carencia tiene una justificación, se expone, en el hecho de que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Canarias establecen el deber de proceder a la regulación del estatuto de los cargos públicos, integrado por las normas reguladoras del nombramiento y cese, de los derechos, deberes y obligaciones que incumben a quienes sean designados para el desempeño de los mismos, así como del régimen de las responsabilidades en que pueden incurrir por su incumplimiento.

Para dar cumplimiento a los mandatos constitucional y estatutario de que la Administración sirva con objetividad a los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, máxima proximidad a la ciudadanía y atención al hecho insular, se considera imprescindible contar con cargos públicos que reúnan las condiciones de capacidad y aptitud necesarias, dado que participan y deben adoptar las decisiones vinculadas a la acción de gobierno, así como que el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas se realice con plena transparencia, de forma que sea susceptible de control.

Continúa la Exposición de Motivos señalando que con la finalidad de garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente, hay que incorporar al ordenamiento autonómico una serie de principios, valores y reglas de actuación que deben servir de guía para las decisiones y conducta de los miembros del Gobierno de Canarias y cargos públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de incrementar la confianza de la ciudadanía en sus Instituciones y en la actuación transparente y responsable de quienes desempeñan cargos relevantes en las mismas. Este objetivo exige personas que atesoren los valores fundamentales de la vida democrática, y entre ellos hay que destacar la honradez, la equidad, la tolerancia, el espíritu de diálogo y el fomento de la participación ciudadana. Igualmente, la normativa que se proyecta debe fijar las condiciones para evitar toda actividad o interés que pudiera comprometer la independencia e imparcialidad de

estos servidores públicos o menoscabar el desempeño de sus deberes y asegurar que actúen con neutralidad e imparcialidad y en beneficio del interés común.

En definitiva, de acuerdo con lo anterior, con esta Ley se pretende recoger en el ordenamiento autonómico un marco regulador de los cargos públicos, contemplando en una única disposición su régimen jurídico.

En concordancia con estos objetivos, el art. 1 del Proyecto de Ley establece que tiene por objeto el establecimiento del régimen jurídico de los cargos públicos del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de las demás entidades que integran el sector público autonómico. Recoge específicamente las normas aplicables al nombramiento, cese y ejercicio de los cargos públicos, el régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades, el buen gobierno y, por último, las responsabilidades por incumplimiento de los deberes y obligaciones.

Estructura y contenido del Proyecto de Ley.

2. Por lo que a la estructura del Proyecto de Ley se refiere, éste se compone de una Exposición de Motivos, ochenta y nueve artículos, siete Disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, una Disposición derogatoria y nueve Disposiciones finales.

El articulado propuesto se estructura en cuatro Títulos, con el siguiente contenido:

El Título I (arts. 1 a 6), bajo la rúbrica de "Disposiciones generales", recoge las disposiciones referidas al objeto y ámbito de aplicación de la Ley, a la determinación de las entidades que integran el sector público autonómico y de los cargos que tienen la consideración de cargos públicos a los que resulta aplicable la Ley; a la previsión de un catálogo de cargos públicos como medio de difusión pública de las cargos a los que se les aplica la Ley; y, finalmente, a la exclusión de determinadas disposiciones de la Ley al Presidente del Gobierno, así como las especificidades de su aplicación al ente público Radiotelevisión Canaria y al Consejo Económico y Social.

El Título II (arts. 7 a 67), titulado "Estatuto de los cargos públicos" y dividido en seis Capítulos, está destinado a fijar el régimen jurídico de los cargos públicos sujetos a la Ley, recogiendo las normas aplicables a su nombramiento y cese, al ejercicio del cargo, los conflictos de intereses e incompatibilidades, la transparencia de actividades, intereses y patrimonio, así como a la gestión y control y la fiscalización parlamentaria.

El Título III (arts. 68 a 71), bajo la rúbrica de “Buen Gobierno”, se ocupa de los principios de buen gobierno, de actuación y conducta de quienes desempeñan cargos públicos del Gobierno de Canarias y de las entidades que integran el sector público autonómico.

El Título IV (arts. 72 a 89) se compone de cuatro Capítulos y se destina al “Régimen de responsabilidades” de los cargos públicos, estableciendo el régimen de infracciones y sanciones, los órganos competentes para la incoación del procedimiento disciplinario y normas relativas a este procedimiento, así como la inscripción de sanciones y su cancelación.

La parte final del Proyecto de Ley recoge, en primer lugar, siete disposiciones adicionales.

La Disposición adicional primera determina los órganos competentes para la instrucción de expedientes sancionadores a cargos públicos.

La Disposición adicional segunda dispone que las referencias y remisiones a la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, contenidas en las normas del ordenamiento autonómico, se entenderán hechas a la presente Ley.

La Disposición adicional tercera previene que las remisiones a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contenidas en esta Ley se entenderán hechas a la ley o leyes que, en su caso, la sustituyan.

La Disposición adicional cuarta establece el régimen del personal eventual, sometiendo a quienes desempeñan funciones de carácter no permanente expresamente calificado de asesoramiento especial y, en todo caso, el que desempeñe puestos de trabajo que tengan atribuido el nivel máximo de los funcionarios de carrera, a las previsiones de esta ley, con determinadas excepciones. En el caso del personal de confianza que realice tareas auxiliares de secretaría y apoyo material, se sujeta al régimen de incompatibilidades previsto para el personal al servicio de la Administración Pública.

La Disposición adicional quinta prevé la presentación de nuevas declaraciones de actividades e intereses y de bienes y derechos patrimoniales, ajustada al nuevo régimen que se establece en la Ley.

La Disposición adicional sexta previene el traspaso de las inscripciones, datos y documentación que consta en el Registro de Intereses de Altos Cargos creado por la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, según proceda, al Registro de Actividades e Intereses de Cargos Públicos y al Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de Cargos Públicos.

La Disposición adicional séptima establece que la Oficina de Intereses de Cargos Públicos analizará las autorizaciones de compatibilidad otorgadas para el desarrollo de actividades con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, a fin de comprobar su adecuación a los mandatos en ella contenidos. También regula las compatibilidades autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

Por su parte, la Disposición transitoria prevé la aplicación de las limitaciones posteriores al cese previstas en el art. 42 a los cargos públicos que cesen con posterioridad a su entrada en vigor.

La Disposición derogatoria previene la derogación de las disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la misma, y, expresa y específicamente, de la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera modifica la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, para fijar el régimen del personal eventual y para tipificar como infracción disciplinaria muy grave el incumplimiento por el personal que preste servicios en la Oficina de Intereses de Cargos Públicos del deber de mantener la reserva profesional respecto de los datos e informaciones que conozca por razón de su función.

Las Disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta modifican, respectivamente, la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, para adaptarlas al régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades establecido en esta Ley.

La Disposición final sexta mantiene la vigencia del Decreto 195/1997, de 24 de julio, por el que se regulan la organización y el funcionamiento del Registro de Intereses de Altos Cargos, en todo lo que no contradiga o se oponga a lo establecido

en esta Ley, hasta la aprobación de las normas de organización y funcionamiento de los registros de intereses de cargos públicos previstos en la Ley.

Por último, las disposiciones finales séptima, octava y novena están destinadas, respectivamente, al marco institucional de integridad de la Comunidad Autónoma de Canarias, al desarrollo y ejecución de la ley, así como a establecer su entrada en vigor, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma para la regulación proyectada.

1. En cuanto a los títulos competenciales autonómicos en orden a la aprobación de una ley como la pretendida, ha de considerarse que la Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes en virtud, fundamentalmente, de lo previsto en el art. 30.1 de su Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

No es éste sin embargo el único título competencial que puede ser invocado para amparar la presente iniciativa, pues también ostenta la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre el régimen de sus organismos autónomos, de acuerdo con la legislación básica del Estado, así como en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, previstas, respectivamente, en los apartados 2 y 30 del citado art. 30 del Estatuto. Ostenta, además, competencia de desarrollo legislativo en materia de régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad Autónoma y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios (art. 36.2 del Estatuto de Autonomía).

A estos títulos competenciales se une lo dispuesto en los arts. 16.2 y 22 del Estatuto. El primero en cuanto dispone que una ley del Parlamento de Canarias determinará, además de la composición y atribuciones del Gobierno, el estatuto de sus miembros y el segundo al contemplar que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración pública, de conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado.

Respecto a la potestad de autoorganización y la incidencia de la legislación básica del Estado aplicable sobre la misma derivada del art. 148.1.18ª CE, el Tribunal

Constitucional ha venido manteniendo que “Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito” (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga “proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos” (STC 31/2010, de 28 de junio).

Según la STC 50/1999, de 6 de abril, la materia competencial “régimen jurídico de las Administraciones públicas” comprende “la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas” (STC 32/1981), “la organización de todas las Administraciones públicas” (STC 76/1983), “los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982)”.

“En esta materia la Constitución atribuye al Estado las bases (...) que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas”, aunque su “intensidad y extensión (...) no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico”, siendo “menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados”, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros (STC cit.).

“No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18ª CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas» y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (STC cit.).

Los citados preceptos estatutarios amparan, pues, de manera suficiente la aprobación de una ley como la pretendida, en tanto que va dirigida a la regulación del régimen jurídico de los cargos públicos integrantes del Gobierno, Administración pública y demás entidades del sector público autonómico que se detallan en el propio Proyecto de Ley, lo que atañe principalmente a la organización y al funcionamiento interno de los citados órganos, al recoger los requisitos exigidos para el acceso a los titulares de los mismos, los derechos, deberes y obligaciones que conlleva el ejercicio de las funciones que se les atribuyen, las normas y reglas que deben regir su conducta y actuación, los mecanismos de transparencia, seguimiento y control de su cumplimiento, así como el régimen de responsabilidades ante los eventuales incumplimientos.

No obstante, debe señalarse la legislación básica de incidencia en la materia, que viene constituida fundamentalmente por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dictada al amparo de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1, 13 y 18 de la Constitución. Singularmente, su Título II, bajo la denominación "Buen Gobierno" (arts. 25 a 32) recoge los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración de Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, a la vez que establece el régimen sancionador que les resulta de aplicación.

Con esta regulación del buen gobierno, la Ley básica pretende que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad. Para cumplir este objetivo, la Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario. Además, se incorporan infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el ámbito económico-presupuestario resulta destacable que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refieren la normativa presupuestaria equivalente. La comisión de las infracciones previstas dará lugar a la imposición de sanciones como la destitución en los cargos públicos que ocupe el infractor, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir las

cantidades indebidamente percibidas y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública. Además, se establece la previsión de que los autores de infracciones muy graves no puedan ser nombrados para ocupar determinados cargos públicos durante un período de entre 5 y 10 años.

Por otra parte, y dentro de la normativa básica, es preciso igualmente traer a colación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que se refiere a las reglas que disciplinan la actividad de los órganos administrativos, lo que incluye la actividad de sus titulares, en tanto que el Proyecto de Ley contiene determinadas normas relativas al ejercicio de los cargos públicos, así como su posibilidad de abstención y recusación.

2. Se podría interpretar que la materia que se regula en el Proyecto de Ley incide de alguna manera en el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). Sin embargo, no debe olvidarse que según la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional este derecho fundamental es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la Ley establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos, derechos y facultades que así quedan integrados en el "status" propio de cada cargo y que configuran la legitimación de su titular para reaccionar en sede jurisdiccional, por vulneración de esa norma constitucional, frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos. En esa línea se manifiesta el propio Tribunal al señalar que "(...) Una de las características, sin embargo, del precepto constitucional es el muy amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, esto es para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos y funciones públicas (...)" (STC 75/1985, de 21 de junio).

Más recientemente, la STC 155/2014, de 25 de septiembre, ha recordado que "(...) como reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, la STC 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 3) ha venido declarando en relación con el principio de igualdad ante la Ley, «la vulneración del derecho a la igualdad supone la existencia en la propia Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta disparidad de tratamiento, sin embargo, sólo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional»", añadiendo más adelante que "(...) en lo que respecta a la interdicción de la arbitrariedad ha de traerse a colación y recordar el cuidado con que aborda este Tribunal el examen de la compatibilidad entre la norma eventualmente

impugnada y el art. 9.3 CE, cuando están en cuestión asuntos que afectan a las opciones políticas del legislador. Y desde luego, el establecimiento de un determinado sistema de incompatibilidades que responda a criterios de exclusividad en el desempeño de la función parlamentaria, a una mayor transparencia de la labor de los representantes restringiendo las actividades que puedan realizar y sometiéndolas en su caso a autorización, lo es. En los propios términos de este Tribunal, «el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas. En este sentido, el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos tan generales e indeterminados como es el de la interdicción de la arbitrariedad, puesto que el pluralismo político y la libertad de configuración del legislador también son bienes constitucionales que debemos proteger» (STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12)".

En definitiva, el establecimiento de unos requisitos de acceso para los cargos públicos, unas obligaciones proporcionadas, unas normas de conducta en el desempeño de sus funciones y unas consecuencias en caso de su incumplimiento, responde, y así se recoge en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, entre otras razones, a que el ejercicio de sus funciones públicas "se realice con plena transparencia, de forma que sea susceptible de control por parte de la ciudadanía, en cuanto conoce de antemano los derechos, deberes y obligaciones que incumben a estos cargos públicos".

3. Por último, con este Proyecto de Ley la Comunidad Autónoma se suma a la regulación del estatuto de sus cargos públicos efectuada tanto por el Estado (Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado), como por las Comunidades Autónomas de Extremadura y de Castilla y León, a través, respectivamente, de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, de estatuto de altos cargos de la Administración de Castilla y León. Ofrecen todas ellas una regulación unitaria del régimen de los altos cargos. También, en lo que respecta al buen gobierno, han de citarse, entre otras, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, sobre Buena Administración y Buen Gobierno de Baleares, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre,

sobre Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña, y, finalmente, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia.

IV

Observaciones al Proyecto de Ley.

- Al título.

El uso en el título del Proyecto de Ley de la perífrasis -que no es reiterado en el resto del texto normativo- estatuto “de las personas que ocupan cargos públicos”, en vez de estatuto “de cargos públicos”, no se considera correcto dado que el término “cargo” es un sustantivo de una única determinación para ambos sexos, que viene definido en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia como “persona que desempeña un cargo” (acepción 3), es decir, quien desempeña una “dignidad, empleo u oficio” (acepción 2). Dicha perífrasis es incorrecta pues tratándose de un sustantivo de una única determinación para ambos sexos, en aplicación de la norma trigésima, sobre el uso no sexista del lenguaje, del Decreto 15/2016, se puede utilizar simplemente omitiendo el artículo; es decir: Ley reguladora del estatuto de cargos públicos.

- Artículo 1.1.

El objeto de la iniciativa legislativa es, según este apartado primero, “establecer el régimen jurídico de los cargos públicos del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de las demás entidades que integran el sector público autonómico”.

En el título y en distintas partes del Proyecto de Ley se utiliza el término “estatuto”, mientras que el de “régimen jurídico” únicamente en este primer artículo y una vez en la Exposición de Motivos. Como se dice allí, el estatuto del cargo público es el conjunto de normas que regula su régimen jurídico, y, para ser más precisos, al que debe someterse todo alto cargo del sector público autonómico.

De lo anterior, se entiende que el primer apartado de este art. 1 debería redactarse haciendo referencia a que el objeto de la Ley es regular el estatuto de cargos públicos como conjunto de normas que regula el régimen jurídico al que debe someterse todo alto cargo del sector público autonómico.

- Artículo 2.

Este precepto, si bien bajo la denominación de “ámbito de aplicación”, constituye una reiteración de lo previsto en el art. 1.1, por lo que procedería su supresión.

- Artículo 3.

En este precepto se debe completar, para evitar vacíos normativos y, por ende, conflictos interpretativos, qué instituciones quedan fuera, a efectos de esta Ley, del sector público autonómico. Nos estamos refiriendo, naturalmente, al Parlamento y a las instituciones de relevancia estatutaria vinculadas, en mayor o menor medida, a éste (Diputado de Común, Consejo Consultivo y Audiencia de Cuentas), que tienen su propia normativa reguladora, ya que las específicas funciones que les atribuye el Estatuto de Autonomía requiere que gocen de una autonomía orgánica y funcional que garantice su independencia, y la de sus cargos públicos, en el ejercicio de tales funciones.

Es cierto que de una correcta lectura del Proyecto de Ley se podría deducir que quedan fuera de ese sector público dichas instituciones; sin embargo, la aplicación del principio de seguridad jurídica (art. 9.1 CE) exige que en el PL conste expresa y claramente el ámbito subjetivo de aplicación.

Todo ello sin perjuicio de su aplicación supletoria o directa, aunque sea parcial, de la Ley cuando las normas institucionales de esos organismos así lo dispusieran.

- Artículo 4.1.

En aras a la claridad de la norma, procedería la supresión en su primer párrafo del inciso “del Gobierno, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las demás entidades que integran sector público autonómico”, pues los que se enumeran no son simultáneamente cargos públicos del Gobierno, la Administración y entidades del sector público.

- Artículo 6.

No se ajusta adecuadamente el régimen de excepcionalidad previsto en el art. 6 PL tanto para el Presidente del Gobierno como para los miembros del ente público RTC y el CES.

- Artículo 8.1.h).

En el resto de supuestos en los que, por no concurrir alguno, se entiende reunido el requisito de honorabilidad exigido en el art. 7 para poder ser nombrado y desempeñar cargo público, se determina expresamente el lapso temporal en el que se tiene que dar. Así, en la letra a) hasta el cumplimiento de la condena; en la b), hasta que los antecedentes penales hayan sido cancelados; en la c), mientras no haya concluido el período de inhabilitación; en la d), durante el tiempo que dure la sanción; en las e) y f), durante el período que fije la resolución sancionadora; y en la g), durante el periodo durante el cual no pueden ser nombrados cargos públicos que fije la resolución sancionadora de acuerdo con lo previsto en los artículos 82 y 83 de esta Ley.

Sin embargo, en la h), siendo una conducta menos grave (haber sido sancionada disciplinariamente con la separación del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas), no se fija ese lapso de tiempo, debiendo hacerse so pena de vulnerar el principio de proporcionalidad proclamado en el art. 29 LRJSP, cuyo apartado 3 exige que la determinación normativa del régimen sancionador debe ser adecuado a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. Aun cuando no nos encontremos en presencia propiamente de una norma sancionadora, dado que este precepto supone una limitación al derecho a participar en asuntos públicos (art. 23 CE) y que según el apartado 2 de este precepto, puede tener consecuencias disciplinarias, le es de aplicación analógica este principio de proporcionalidad.

- Artículo 13.

Este precepto, relativo a la publicidad de los méritos de las personas nombradas, contiene una expresa referencia al personal eventual. No procede sin embargo la inclusión de este personal en este precepto, dado que en el Proyecto de Ley se ha optado por establecer la regulación del personal eventual, en lo que afecta a la materia que nos ocupa, a través de una expresa previsión en su Disposición adicional cuarta, que se acompaña de una modificación de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (Disposición final primera del Proyecto de Ley).

- Artículo 16.5.

Este precepto se refiere al plazo para el reingreso al servicio activo de los cargos públicos que cesen y sean funcionarios de carrera o personal laboral fijo al servicio

de las Administraciones Públicas de Canarias, en el supuesto de que estén en situación administrativa de servicios especiales o la equivalente que le corresponda.

No se ha tenido en cuenta los efectos de la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2017, en el asunto C-158/16, que reconoce a una funcionaria interina que ha sido elegida para desempeñar un mandato parlamentario un permiso especial, en virtud del cual se suspende la relación de trabajo, de manera que se garantiza el mantenimiento del puesto de dicha trabajadora y su derecho a la promoción hasta que expire su mandato parlamentario (siempre que, entretanto, su puesto no hubiera sido amortizado u ocupado por un funcionario de carrera).

- Artículos 19.1, 21.2.

El contenido de cada uno de estos preceptos constituye reiteraciones de lo previsto, respectivamente, en los arts. 12.3, 15.1. Por razones sistemáticas y en orden a evitar reiteraciones en el texto, esta regulación encuentra mejor ubicación en los señalados 19.1 y 21.2 del Proyecto de Ley.

- Artículo 20.

La dedicación, en su caso, es "exclusiva", no "excluyente, que en realidad no lo es (compatibilidad con determinadas actividades, arts. 33 a 37 PL).

- Artículo 21.

Resulta muy escueta la regulación de los derechos, deberes y obligaciones de los cargos públicos. Así, en cuanto a los derechos (apartado 1), únicamente se dispone que tienen el derecho a percibir las retribuciones asignadas y al régimen de protección social que corresponda, pero no se dice nada del derecho a ejercer el cargo de acuerdo con los principios de buen gobierno (que se configura como un deber, pero también debería establecerse como un derecho) o, en actos institucionales o representativos, a ocupar la posición que resulte del orden de precedencias establecido, o al uso de los medios materiales que, en su caso, se pongan a su disposición.

En cuanto a los deberes y obligaciones (apartado 2) que conlleva el ejercicio de sus funciones, ni siquiera el Proyecto de Ley establece una relación de cuáles son, por lo que su conocimiento entraña cierta dificultad. Al menos debería hacerse una referencia a que esos deberes son, entre otros previstos, los derivados del buen gobierno (arts. 68 y ss. PL).

- Artículo 24.

Se debería titular como el art. 25, "Definición de conflicto de intereses", pues el término noción es más genérico, incluso vago, que el de definición, que es más concreto y preciso.

- Artículo 25.b) en relación con el artículo 53.1.c).

El art. 25.b) incluye en la definición de intereses personales de quienes desempeñan cargos públicos los intereses familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y los de sus parientes dentro del *cuarto grado de consanguinidad o afinidad*.

Por su parte, el art. 53.1.c), referido a la declaración de actividades e intereses, exige que la misma alcance a las relaciones en materia de contratación con Administraciones públicas y entes participados por ellas que mantuvieran tanto el propio cargo público como su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad, así como sus parientes *dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad*.

Si bien entra dentro de la competencia autonómica el establecimiento de este concepto de intereses personales y, por consiguiente, los grados de parentesco a los que se aplica, se aprecia sin embargo entre ambos preceptos una discordancia que ha de ser corregida, pues la declaración de actividades e intereses exigida por el art. 53 es plasmación de la previa definición contenida en el art. 25.d).

- Artículo 33.2.

Hay cargos, que sin ser miembros del Gobierno, están asimilados a Consejero o Consejera, por lo que debería hacerse expresa alusión si la intención del legislador es que se pueda compatibilizar ese cargo con el de miembro de la Cámara legislativa.

Así, en este sentido, el Decreto 183/2015, de 21 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, cuyo art. 1.1, b) crea la figura de Comisionado o Comisionada de Inclusión Social y Lucha contra la Pobreza, con rango asimilado al de Consejero o Consejera.

- Artículo 36.1

Este precepto permite compatibilizar las funciones de cargo público, previa autorización expresa del Gobierno, con el ejercicio retribuido de la docencia en la

enseñanza universitaria, en régimen de dedicación a tiempo parcial y, en todo caso, con un límite no superior a las setenta y cinco horas lectivas anuales.

Sin embargo, el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, de carácter básico, dispone en su art. 9.4, b) que las obligaciones docentes del Profesorado serán para los Profesores con régimen de dedicación a tiempo parcial, entre un máximo de seis y un mínimo de tres horas lectivas semanales. Ello significa que el mínimo de horas lectivas al año previstas por la normativa básica estatal a tiempo parcial, 3 horas semanales, es de 90 (distribuidas en dos cuatrimestres de 15 semanas cada uno), no de 75, por lo que para hacer efectiva la compatibilidad con la docencia universitaria se deberá fijar, como mínimo, en esas horas lectivas la carga docente permitida. Con la redacción actual el precepto imposibilita, de facto, la compatibilidad con la docencia universitaria que el propio precepto reconoce. La norma habría de coherenciarse, por tanto, con la legislación universitaria.

- Artículo 40.1, párrafo segundo.

La mención que se contiene a la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, ha de sustituirse por la relativa al Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.

- Artículo 47.3.

Por lo que se refiere a la solicitud de la ampliación del plazo, debe corregirse la referencia al órgano competente para pedir tal ampliación, ya que la redacción actual carece de sentido (*"Oficina de Intereses de Cargos Públicos del órgano instructor del expediente"*).

- Artículo 53.1.c).

El art. 53.1.c) se refiere, de la misma forma que se contempla en el art. 25.d), al cónyuge o a la "persona con quien conviva en análoga relación de afectividad", en tanto que en el art. 54.1.d) se utiliza la expresión "pareja de hecho". En la medida en que no se trata de conceptos análogos por cuanto esta última expresión puede presuponer la previa inscripción en un registro público, habría de unificarse la terminología empleada.

- Artículo 54.2.

En el apartado 2, b), junto con la declaración bienes, derechos y obligaciones patrimoniales, se establece que los cargos públicos deberán presentar: Certificación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de estar al corriente de las obligaciones tributarias o, en su caso, de las obligaciones tributarias pendientes.

Sin embargo, si la idoneidad para el nombramiento como cargo público se anuda -además de reunir la honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia del cargo a desempeñar- a estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la Comunidad Autónoma (art. 7 PL), el certificado que hay que solicitar es el de la Agencia Tributaria Canaria (creada por la Ley 7/2014, de 30 de julio), no el de la estatal.

- Artículo 64.3.

Debe suprimirse el término "interesado".

- Artículo 65.4.

Dispone que la Oficina de Conflictos de Intereses podrá solicitar información y tener acceso a los archivos y ficheros de cualesquiera registros de carácter público y, en especial, a los de las Administraciones tributarias y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones y que deberán ser proporcionados de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y, en su caso, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

Sin embargo, la Comunidad Autónoma carece de competencia para atribuir esas facultades a su Oficina, sobre todo en relación con la información, los ficheros, archivos o registros de carácter público de la Administración del Estado sin la previa conformidad de este.

A este respecto, conviene recordar el carácter reservado de los datos tributarios, que, de acuerdo con lo establecido en el art. 95.1 LGT, sólo pueden ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada la Administración tributaria y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto los supuestos tasados en dicho precepto (colaboración con órganos jurisdiccionales y Ministerio Fiscal en la investigación y persecución de delitos, colaboración con otras Administraciones tributarias, colaboración con la Inspección

de Trabajo y Seguridad Social, con otras Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y el fraude en la percepción de ayudas o subvenciones, con las comisiones parlamentarias de investigación, protección de derechos de los menores e incapacitados, colaboración con el Tribunal de Cuentas, con jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes, con los organismos de prevención contra el blanqueo de capitales y vigilancia de actividades de financiación del terrorismo, con órganos o entidades de derecho público encargadas de la recaudación de recursos públicos no tributarios y con la Dirección General de Tráfico, colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieren los datos suministrados, colaboración con la Intervención General del Estado, y, finalmente, colaboración con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos). En correspondencia con este carácter reservado de los datos tributarios, en el art. 95.3 LGT se dispone el deber de sigilo de las autoridades y funcionarios que tengan conocimiento de ellos, tipificando su incumplimiento como infracción muy grave.

En el mismo sentido, el art. 77.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), califica a los datos de la Seguridad Social también como reservados y que sólo podrán utilizarse para los fines encomendados a las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión o comunicación tenga por objeto los supuestos tasados en dicho precepto, que son similares a los de la LGT, aunque más reducidos. Igualmente, en correspondencia con este carácter reservado de los datos de Seguridad Social, el art 77.3 TRLGSS dispone el deber de sigilo de las autoridades y personal que tengan conocimiento de ellos, tipificando también su incumplimiento como infracción muy grave.

En definitiva, la legislación estatal que regula el acceso a los datos tributarios y de Seguridad Social es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas o tiene el carácter de básica (art. 1.1 LGT -art. 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª CE- y Disposición Final Primera TRLGSS -art. 149.1.17ª CE-), careciendo la Comunidad Autónoma de competencia para establecer la obligatoriedad de cesión de dichos datos por parte de la Administración tributaria del Estado y de la Seguridad Social, en supuestos distintos a los previstos en la citada legislación estatal.

Por estas razones, el apartado 4 del art. 65 del Proyecto de Ley debe ser reparado, en cuanto afecta a las competencias del Estado sobre esta materia.

- Artículo 74.2.

La alusión a que “las infracciones previstas (...) pudieran ser constitutivas de delito”, para dar cuenta inmediata al Ministerio Fiscal, es incorrecta, porque en principio esas infracciones no están tipificadas como delitos. Otra cosa es referirse a que “los hechos por los que se apliquen los regímenes de responsabilidades a que están sujetos los cargos públicos pudieran ser constitutivas de delito...”.

- Artículo 80 en relación con el artículo 82.

El art. 80 del Proyecto de Ley establece como única sanción por la comisión de una infracción grave la declaración de incumplimiento de la Ley y su publicación en el Boletín Oficial de Canarias una vez que haya adquirido firmeza administrativa la resolución correspondiente.

Por su parte, el art. 82, relativo a la imposibilidad para ser nombrados cargos públicos, dispone que las personas sancionadas por la comisión de infracciones tipificadas como muy graves y graves no podrán ser nombradas para el desempeño de ninguno de los cargos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley durante un periodo de 5 a 10 años.

Dado que el cese del cargo público sólo se prevé como sanción por la comisión de infracciones muy graves [art. 79.b)], la imposibilidad a que se refiere el art. 82 debiera limitarse a este supuesto. En otro caso, lleva al contrasentido de que el cargo público sancionado por una infracción grave puede permanecer en el puesto, pero no volver a ser nombrado una vez haya cesado por otras causas.

En este sentido, el art. 30.4 de la Ley 19/2013, básico y relativo a las sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en sus arts. 29 y 30, sólo prevé esta imposibilidad en el caso de los sancionados por la comisión de una infracción muy grave.

- Artículo 85.1.a).

Como se razonó con ocasión del art. 33.2, hay cargos, que sin ser miembros del Gobierno, están asimilados a Consejero o Consejera, por lo que debería hacerse expresa alusión a efectos de la competencia del Presidente para incoar estos procedimientos.

En el párrafo segundo de esta letra a) del apartado 1, hay que prever que, cuando se dé el caso de que el procedimiento deba ser incoado a la persona titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de estatuto de cargos públicos, y que además esa persona coincida con el que encabeza el orden de precedencias de los consejeros, la propuesta se ejercerá por el Consejero o Consejera siguiente en ese orden.

- Artículo 85.2.

Conforme a este precepto, la instrucción de los procedimientos disciplinarios se realizará por la Oficina de Intereses de Cargos Públicos, en tanto que la disposición adicional primera, apartado 1, establece que la instrucción de los procedimientos sancionadores que se incoen por las infracciones en materia de gestión económico-administrativa contenidas en el art. 28 de la Ley 19/2013, se llevará a cabo por quien designe el órgano competente para la incoación de entre el personal al servicio de la consejería competente en materia de hacienda. A su vez, al apartado 2 de esta Disposición atribuye la instrucción a la citada Oficina en el caso de infracciones contenidas en el art. 29 de la citada Ley. A fin de evitar contradicciones, debiera concretarse en el art. 85.2 el alcance de la competencia atribuida a la Oficina de Intereses de Cargos Públicos.

- Artículo 87.

Dispone que el órgano que incoe el procedimiento sancionador podrá acordar motivadamente, como medida provisional, en la misma resolución de incoación del procedimiento o, a propuesta de la Oficina de Intereses de Cargos Públicos, en cualquier momento durante la instrucción del mismo, la suspensión en el ejercicio del cargo público y, en su caso, de las retribuciones que le correspondan durante el tiempo que esté suspendido en su ejercicio.

Sin embargo, no se contempla cuál es el régimen aplicable a tal suspensión. Es decir, cuáles son las consecuencias para el cargo de dicha suspensión y a quién le corresponde ejercer sus competencias.

- Artículo 89.2.

Establece que las inscripciones en el Registro de Actividades e Intereses de Cargos Públicos de las sanciones impuestas a que se refiere el apartado anterior serán canceladas, de oficio o a petición de la persona interesada, una vez transcurrido el plazo para su prescripción, plazo que según el art. 84 PL son de 5 años

para las infracciones muy graves y de 3 para las graves a los tres años. Sin embargo, como vimos en el art. 82 PL, la comisión de ambas infracciones conlleva aparejada la imposibilidad de poder ser nombradas para el desempeño de ningún otro cargo durante un período de 5 a 10 años, y si son canceladas esas sanciones no quedará constancia de esa circunstancia y, por ende, no podrá aplicarse el art. 82.

- Disposición adicional cuarta.

La mención a la Sección 2ª del Capítulo I ha de completarse con la mención al Título I.

- Disposiciones finales segunda y cuarta.

Estas Disposiciones se dirigen a modificar, respectivamente, el art. 25.1 la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias y el art. 6.3, párrafo tercero, la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

Sin embargo, esa iniciativa colisiona con la doctrina de las Leyes Institucionales, sostenida por este Consejo desde su creación (ver por todos, los Dictámenes 18/1986, de 30 de julio, y 2/1989, de 3 de abril), que impide que normas distintas a sus normas creadoras puedan reformarlas.

La pretensión de reformar esas singulares leyes supone el desconocimiento de la especificidad de las fuentes reguladoras del status singular de los órganos tanto "estatutarios" como "de relevancia estatutaria" que integran la estructura institucional de la Comunidad Autónoma. Ambos órganos, junto con el Diputado del Común, están encuadrados dentro de los denominados "órganos de relevancia estatutaria". Por su posición dentro de la organización de la Comunidad Autónoma, los "órganos estatutarios" o "de relevancia estatutaria" están dotados de "autonomía institucional", viniendo dicha autonomía otorgada por el Ordenamiento jurídico, en razón precisamente de la singular relevancia de la función que les corresponde cumplir.

Es el Estatuto de Autonomía, tanto en el art. 44 como en el 61.2, el que se remite expresamente a la ley para que regule el alcance de la competencia de ambas instituciones así como otros determinados aspectos esenciales de las mismas. Se trata, pues, de una ley institucional en la medida que tiene por objeto la regulación de un órgano autonómico de relevancia estatutaria.

Cuando de leyes institucionales se trata, tanto la previsión estatutaria como su aplicación legal conforman un bloque institucional que en cuanto normativo no puede

ser desligado, de forma que es ese bloque, el Estatuto y la ley, el que determina el perfil de la institución y la naturaleza de la función que la misma ejerce.

A este respecto se debe recordar que tales “Leyes institucionales” autonómicas son una especialidad normativa con la que se hace referencia a una categoría legal específica, singularizada por la especial fuerza formal pasiva que deriva de su fundamento estatutario directo, y que tiene por consecuencia que la materia en ella regulada resulte inmune a las Leyes no cualificadas.

De lo anterior se infiere que solo una modificación ad hoc de dichas normas, esto es, dirigidas específicamente a modificar sus leyes reguladoras de manera singular, puede operar las reformas pretendidas por estas disposiciones finales.

- Disposición final octava.

Debería titularse Desarrollo reglamentario y ejecución y en su contenido hacer referencia también a la oficina de Intereses de Cargos Públicos, también necesitada de ese desarrollo reglamentario para poder ejercer sus funciones.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley reguladora del estatuto de las personas que ocupan cargos públicos y buen gobierno se ajusta en términos generales a los parámetros constitucionales y estatutarios de aplicación. Se realizan, no obstante, determinados reparos y observaciones a su articulado, contenidos en el Fundamento IV.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ALFREDO BELDA QUINTANA AL DICTAMEN N° 56/2018, RELATIVO AL PROYECTO DE LEY REGULADORA DEL ESTATUTO DE LAS PERSONAS QUE OCUPAN CARGOS PÚBLICOS Y BUEN GOBIERNO (EXP. 499/2017 PL).

En aplicación de lo dispuesto en el art. 17.2 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, habiéndolo anunciado en la sesión de aprobación del Proyecto de Dictamen correspondiente y en base a lo entonces expuesto por quien suscribe al respecto (art. 54 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 75/2014, de 3 de julio, presento este Voto Particular en el que manifiesto razonadamente mi discrepancia del parecer mayoritario plasmado en dicho Dictamen en el asunto de referencia.

Tal discrepancia es, por lo demás, parcial, pues se refiere únicamente a la observación incluida en el Fundamento IV del Dictamen relativa al art. 6 del Proyecto de Ley (PL), en cuanto no participo de la opinión mayoritaria sobre la misma.

La citada observación dice textualmente lo siguiente:

«- Artículo 6.

No se ajusta adecuadamente el régimen de excepcionalidad previsto en el art. 6 PL tanto para el Presidente del Gobierno como para los miembros del ente público RTC y el CES».

Los motivos de mi discrepancia son los siguientes:

1. De una simple lectura del precepto, se observa que la excepción parcial a la aplicación de la Ley que se contiene en el art. 6.1 PL para el Presidente o Presidenta del Gobierno, está debidamente delimitada y ajustada, pues la misma, en mi opinión, es debida a su especial posición institucional que se deriva del marco constitucional y estatutario de aplicación. A este respecto, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

1.1. La excepción de aplicación se refiere únicamente a las normas de nombramiento y cese recogidas en la Sección Primera del Capítulo I del Título II (arts. 7 a 15) y en el artículo 16, así como el régimen de responsabilidad previsto en el Título IV (arts. 72 a 88), que se regirá y exigirá de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en la legislación reguladora de la Presidencia del Gobierno y en el Reglamento del Parlamento de Canarias.

Por tanto, le son aplicables el resto de los preceptos de la Ley que no están exceptuados, entre ellos las disposiciones generales (arts. 1 a 6), los relativos al ejercicio del cargo con el régimen de dedicación, derechos, deberes, obligaciones, régimen retributivo y de protección social (arts. 19 a 23), todos los relativos a los conflictos de intereses (arts. 24 a 29), el régimen de incompatibilidades y limitaciones durante el ejercicio del cargo (arts. 30 a 41), el régimen de incompatibilidades y limitaciones posteriores al cese (art. 42 a 46), los procedimientos y órganos competentes en materia de incompatibilidades (arts. 47 a 50), los relativos a transparencia de actividades, intereses y patrimonio, con las declaraciones correspondientes (arts. 52 a 55), los referidos a los registros de intereses y registros de bienes y derechos patrimoniales (arts. 56 a 60), las medidas complementarias de publicidad de las declaraciones y examen de la situación patrimonial al finalizar el mandato (arts. 61 a 64), los relativos a la Oficina de

Intereses de Cargos Públicos (art.65 a 66), la fiscalización parlamentaria (art. 67), y, finalmente, los principios de buen gobierno y de actuación y conducta (arts. 68 a 71).

Además, el art. 6 PL remite, respecto a los aspectos parciales exceptuados, a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en la legislación reguladora de la Presidencia del Gobierno (actualmente Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias) y en el Reglamento del Parlamento de Canarias.

1.2. En cuanto al nombramiento del Presidente del Gobierno, ha de tenerse en cuenta que el candidato para tan alto cargo tiene un específico procedimiento por el que ha de ser elegido por el Parlamento de Canarias de entre sus miembros (art. 17.1 EAC), debiendo someterse a una votación de investidura (art. 17.2 EAC), en la que se puede examinar al candidato mucho más allá de la idoneidad a la que se refiere el art. 7 PL, debiendo obtener la confianza de la Cámara en una sesión regulada específicamente por el Reglamento del Parlamento (arts. 154 a 156 RPC).

A mayor abundamiento, al tener que reunir la condición de diputado, le son aplicables, previamente, las normas sobre inelegibilidades e incompatibilidades contenidas tanto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, como en la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias. Finalmente, una vez elegido, el Presidente será nombrado por el Rey (art. 17.3 EAC).

En definitiva, frente al nombramiento de los demás cargos públicos de la Comunidad Autónoma que se efectúa normalmente por el Presidente del Gobierno (en el caso, por ejemplo, de los Consejeros) o por el Consejo de Gobierno, el nombramiento del Presidente del Gobierno se efectúa de manera mucho más compleja y transparente, en tanto en cuanto el candidato ha de someterse a un debate público de investidura en el Parlamento de Canarias, del que es necesario obtener su confianza democrática. Por ello, es razonable su exclusión de las normas sobre nombramiento de los cargos públicos contenidas en el PL.

1.3. La exclusión de la aplicación de las normas del PL sobre cese y régimen de responsabilidad, tiene su fundamento en el especial régimen configurado en el Estatuto de Autonomía, común a la mayoría de los sistemas democráticos parlamentarios. Así, el Presidente del Gobierno puede plantear ante el Parlamento una cuestión de confianza (art. 21.1 EAC), cesando, junto al Gobierno, si no obtiene la confianza de la Cámara.

Igualmente, el Parlamento puede exigir responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción, por mayoría absoluta, de una moción de censura (art. 21.2 EAC). El efecto de la aprobación de la moción de censura es, obviamente, el cese del Presidente y del Gobierno, así como la investidura del candidato a Presidente que figura en la moción de censura (art. 161 RPC) (que, en este sentido, es otra forma de acceder al cargo de Presidente del Gobierno).

Tanto el debate de la cuestión de confianza como de la moción de censura contienen sus específicas regulaciones en el Reglamento del Parlamento (arts. 157-158 y 159-162 RPC, respectivamente) y son, asimismo, públicos.

Finalmente, en la Sección 1ª del Capítulo 1º del Título I de la Ley 1/1983, de 14 de abril, ya citada con anterioridad (arts. 1 a 6) se contienen normas sobre el nombramiento y cese del Presidente del Gobierno y en la Sección 2ª del mismo Capítulo y Título (arts. 7 a 9), normas sobre las atribuciones del Presidente, tanto como Presidente de la Comunidad Autónoma (art.7), como Presidente del Gobierno o Jefe del Ejecutivo (arts. 8 y 9).

Consecuentemente, también parece razonable la exclusión de las normas sobre cese y régimen de responsabilidad del Presidente del Gobierno contenidas en el PL, dada la remisión a las otras normas citadas en dicho precepto.

2. El art. 8.1 EAC, que encabeza el título referido a las Instituciones de la Comunidad Autónoma, dispone que “Los poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente”. Por su parte, el art. 18.1 EAC establece que el “Presidente designa y separa libremente al Vicepresidente y a los restantes miembros del Gobierno, dirige y coordina su actuación y ostenta la más alta representación de Canarias y la ordinaria del Estado en el Archipiélago”. Asimismo, el art. 152.1 CE (aplicable a todas las Comunidades Autónomas, según la jurisprudencia constitucional) establece que la organización institucional autonómica se basará en “una Asamblea Legislativa (...); un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente (...) al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla”. Resulta, pues, evidente que el Presidente del Gobierno es algo más que un miembro del Gobierno, configurándolo el EAC y la CE como una Institución de la Comunidad Autónoma, ya que además de Presidente del Gobierno es Presidente de la Comunidad Autónoma.

Desde este punto de vista, pues, en mi opinión le resultaría aplicable también al Presidente del Gobierno la doctrina de las Leyes Institucionales mantenida por este

Consejo desde su creación (por todos, Dictámenes 18/1986, de 30 de julio, y 2/1989, de 3 de abril), citada en las observaciones a las Disposiciones finales segunda y cuarta PL, que comparto y a las cuales me remito para evitar reiteraciones, lo que justifica nuevamente las excepciones de aplicación contenidas en el art. 6.1 PL y que convierte en incongruente la observación incluida en el dictamen por la mayoría a este art. 6 PL.

3. En cuanto a la excepción de aplicación del procedimiento disciplinario y los órganos competentes para la iniciación, instrucción e imposición de las sanciones previstas en el PL a los miembros del ente público Radiotelevisión Canaria y el Consejo Económico y Social, en mi opinión está debidamente justificado en la norma que dicha exclusión, por lo demás limitada a unos aspectos procedimentales disciplinarios muy concretos, se efectúa “como garantía de la autonomía de sus decisiones y funcionamiento”. El resto de las normas contenidas en el PL son, por tanto, plenamente aplicables a los miembros de la RTC y el CES.

La única observación que debería haberse realizado a este art. 6.2 PL es la contenida en el texto de la Ponencia que entregué para su debate y aprobación por el Pleno del Consejo, como Ponente que fui designado en su día del dictamen sobre esta iniciativa, y que ha sido suprimida, que decía lo siguiente:

«- Artículo 6.2.

Establece este precepto que el procedimiento disciplinario y los órganos competentes para la iniciación, instrucción e imposición de las sanciones que se prevén en esta Ley no será de aplicación a quienes sean miembros del ente público Radiotelevisión Canaria y el Consejo Económico y Social, que se regirán por sus leyes reguladoras, como garantía de la autonomía de sus decisiones y funcionamiento. No obstante, para lo no previsto expresamente en su legislación reguladora, la presente Ley será de aplicación a las personas titulares de la Presidencia del ente público Radiotelevisión Canaria y de las Presidencia y Vicepresidencia del Consejo Económico y Social, cuando los cargos sean retribuidos, mediante los procedimientos previstos en sus normas de creación, organización o funcionamiento o, en su defecto, por los que se establezcan reglamentariamente preservando, en todo caso, la autonomía de sus decisiones y funcionamiento.

El segundo inciso de este precepto presenta una redacción confusa. Establece en primer lugar que el procedimiento disciplinario y órganos competentes se rigen por la respectiva Ley reguladora, si bien para las cuestiones no previstas se rigen por la presente ley mediante los procedimientos previstos en sus normas de creación, organización o funcionamiento o, en su defecto, por los que se establezcan reglamentariamente. Si de lo que se trata es de declarar

la aplicación supletoria de la presente Ley para las cuestiones no reguladas en lo que se refiere a tales aspectos procedimentales, basta con contener una mención en tal sentido, a fin de evitar confusión en la norma acerca del procedimiento aplicable».

Como se puede comprobar, se trata de una observación sobre la redacción del precepto, reconducible a una cuestión de mera técnica legislativa en la que se expone claramente la dificultad observada y se propone su solución.

4. En relación con el contenido de este art. 6 PL, corresponde al legislador autonómico, en este caso el Parlamento de Canarias, dentro de las distintas opciones normativas, previa ponderación de su oportunidad y conveniencia, decidir qué cargos o instituciones se excluyen o exceptúan, total o parcialmente, de la normativa de esta iniciativa.

Especialmente, como se dice en el Fundamento III del Dictamen, en la materia contenida en la regulación de este PL que atañe principalmente a los aspectos internos de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que implica que la intensidad de la competencia básica del Estado es menor y, consecuentemente, la capacidad legislativa autonómica se amplía, en la línea señalada por las SSTC 50/1999, de 6 de abril y 31/2010, de 28 de junio.

Por ello, considerar en la observación controvertida que “no se ajusta adecuadamente el régimen de excepcionalidad previsto en el art. 6 PL tanto para el Presidente del Gobierno como para los miembros del ente público RTC y el CES”, sin explicar a qué parámetros técnico-jurídicos ha de ajustarse esa adecuación, responde, en mi opinión, a una valoración de oportunidad, aspecto éste sobre el que está vedado el contenido de los dictámenes de este Consejo por así disponerlo el art. 3.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Esta, y no otra, es la razón principal de mi discrepancia con el dictamen mayoritario.

5. Con el resto del dictamen, incluida la conclusión, manifiesto mi plena conformidad con el mismo por la sencilla razón de que he sido el autor de la Ponencia que se ha aprobado en el Pleno, salvo la referida observación aprobada al art. 6 PL y pequeñas y muy puntuales correcciones de estilo.