



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 5 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de marzo de 2021.

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 los Órganos Colegiados de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (EXP. 88/2021 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Por medio de escrito de 15 de febrero de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 17 de febrero de 2021, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Colegiados de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

Se acompaña el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud respecto al Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 11 de febrero de 2021 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC).

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*».

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en los artículos 31, 39, 41, 45, 82, y la disposición adicional decimocuarta de la Ley 26/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (LSSC), en virtud de los cuales se crean varios órganos colegiados, que son, respectivamente, la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales, el Consejo de Atención Sociosanitaria, el Consejo General de Servicios Sociales, el Comité de Ética de los Servicios Sociales, el Observatorio Canario de los Servicios Sociales y la Comisión de Asesoramiento y Supervisión en el Ámbito Social y Judicial, estableciéndose en todos estos preceptos que reglamentariamente se regulará su composición, organización y régimen de funcionamiento.

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento ejecutivo, procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo, si bien su regulación puede considerarse materialmente organizativa, lo que no es óbice para la emisión del mismo.

II

Tramitación del procedimiento de elaboración.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina 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 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.

Por lo demás, en el preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su FJ 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, si bien la misma se lleva a cabo de forma sucinta.

2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- El informe de iniciativa reglamentaria, con la justificación y análisis de la misma, emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, de 30 de junio de 2020, que incorpora la Memoria Económica (Anexo II) (art. 44 y disposición final primera de la mencionada Ley 1/1983, y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo).

Además, el mismo incluye también el informe sobre el 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), el informe sobre la infancia y 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 de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia) y el informe de impacto sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015 de 28 de julio).

También se incluye en el mismo (Anexo I) el Informe de impacto por razón de género (art. 6.2 Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), emitido el día 2 de julio de 2020 por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, con arreglo a las Directrices para la elaboración y contenido básico de dicho informe, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 (BOC nº 128, de 5 de julio de 2017) y la Guía Metodológica para dicho informe aprobada por Acuerdo de Gobierno en sesión celebrada el 10 de julio de 2017, manifestándose en el mismo que la iniciativa es pertinente en materia de género, valorándose el impacto de género de la norma proyectada de la siguiente forma:

«El impacto de género del Proyecto de Decreto por el que se regulan la organización y funcionamiento de los órganos colegiados previstos en la Ley de Servicios Sociales de Canarias, se valora como parcialmente positivo, toda vez que el principio de igualdad de género se contempla transversalmente en su redacción y a su vez incluye medidas, aunque insuficientes, que tratan de garantizar el acceso de hombres y mujeres en igualdad de condiciones a los plenos y comités y grupos de trabajos que se creen, pero no se puede garantizar el género de las personas que ostenten cargos natos que necesariamente condicionarán el deseado equilibrio o paridad de sexos en la composición de los órganos».

Este informe, finalmente, propone soluciones en el articulado del Proyecto de Reglamento para asegurar un impacto positivo.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Derechos Sociales, Diversidad, Igualdad y Juventud del Gobierno de Canarias, de 27 de octubre de 2020 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Seguridad y Justicia, de 9 de noviembre de 2020, en el que se hacen diversas observaciones al Proyecto de Decreto (Artículo 76, b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, declarado transitoriamente en vigor por la Disposición transitoria primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Consta el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 10 de noviembre de 2020 [normas octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio], de carácter favorable.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos departamentos de la Administración autonómica [norma tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo], así como del sometimiento del Proyecto a trámite de consulta e información pública, mediante la publicación del PD en la página Web del Gobierno (arts. 16.1 y 18.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en concordancia con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de Fomento de la Participación Ciudadana), y al trámite de audiencia concedido a las organizaciones representativas de los intereses sociales, a la Federación Canaria de Municipios y a los Cabildos Insulares, aportándose al expediente las alegaciones presentadas.

- Además, constan los informes de valoración de las observaciones y alegaciones presentadas en los referidos trámites, emitidos por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Diversidad, Igualdad y Juventud del Gobierno de Canarias, así como informe favorable de comprobación en relación al informe de

impacto de género de la iniciativa, suscrito por la Unidad de Mejora Continua e Innovación de esta misma Consejería, actuando como responsable funcional de la Unidad de Igualdad.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, de 28 de diciembre de 2020 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo].

- Asimismo, también consta el informe conjunto de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad y de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud sobre el presente Proyecto de Decreto

- Finalmente, consta el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 9 de febrero de 2021 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Objeto y finalidad del Proyecto de Decreto.

En el Preámbulo del PD se especifica que la Ley de Servicios Sociales de Canarias ha establecido un nuevo organigrama y estructura de órganos colegiados, creados al servicio de la coordinación, participación social, estudio y propuesta de las diversas políticas en relación al Sistema Público de los Servicios Sociales, sobre el cual se dispone en el art. 4 LSSC que tal Sistema Público está integrado, tanto por el conjunto de recursos, equipamientos, proyectos, programas y prestaciones de titularidad pública y privada destinado al cumplimiento de los objetivos establecidos en esta Ley, como por los servicios sociales de titularidad pública y los de titularidad privada acreditados de acuerdo con lo que establece la Ley, conformando los mismos, conjuntamente, la red de servicios sociales de atención pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, destinados a la ciudadanía en general y, en particular, a las personas y colectivos más desfavorecidos o que se hallaren en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

Pues bien, tal y como ya se refirió con anterioridad, la norma proyectada tiene por objeto regular la composición, organización y régimen de funcionamiento de los órganos colegiados previstos en la LSSC, es decir, de la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales, el Consejo de Atención Sociosanitaria, el Consejo General de Servicios Sociales, el Comité de Ética de los Servicios Sociales, el Observatorio

Canario de los Servicios Sociales y la Comisión de Asesoramiento y Supervisión en el Ámbito Social y Judicial.

En lo que se refiere a la finalidad perseguida con el PD, se afirma en su Preámbulo que la norma proyectada tiene por finalidad « (...) *dar, pues, una uniformidad y coherencia a la regulación de estos órganos colegiados en todos aquellos aspectos organizativos que se consideren comunes y transversales, así como al mismo tiempo regular sus peculiaridades específicas de cada órgano, va destinado el presente Decreto de aprobación del Reglamento de los órganos colegiados de la Ley de Servicios Sociales de Canarias*» y, además, se procede a efectuar una modificación puntual del Reglamento Orgánico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, puesto que uno de los órganos colegiados contemplados en la Ley de Servicios Sociales de Canarias, la Comisión de Asesoramiento y Supervisión en el Ámbito Social y Judicial no se hallaba integrada en la estructura orgánica de dicha Consejería.

IV

Estructura y contenido del Proyecto de Decreto.

Consta el presente PD de la siguiente estructura y contenido:

1) Una parte expositiva, dada por un Preámbulo, en la que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.

2) Una parte dispositiva, dada por un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Colegiados de la Ley 16/2019, de 2 mayo, de Servicios Sociales de Canarias, que se contiene como Anexo.

3) Una parte final dada por:

- Dos disposiciones adicionales, por las que se regulan respectivamente: las indemnizaciones por asistencias a órganos colegiados y lo relativo a las políticas de igualdad de mujeres y hombres en el funcionamiento de los órganos colegiados.

- Una disposición transitoria única, que tiene por objeto el soporte de la Unidad Técnica de Análisis y Planificación (UTAP) al Observatorio Canario de Servicios Sociales.

- Una disposición derogatoria única, en la que bajo la rúbrica de *Derogaciones*, se establece no solo que se deroga cualquier norma de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la norma proyectada, sino que también se establece la derogación expresa del Decreto 5/1995, de 27 de enero,

sobre composición, organización y funcionamiento del Consejo General de Servicios Sociales de Canarias, modificado por la Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones, y por los Decretos 214/1998, de 20 de noviembre, y 73/1999, de 6 de mayo.

- Cinco disposiciones finales por las que se establece respectivamente la modificación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud; las normas supletorias; la habilitación para adoptar medidas ejecutivas; se atribuyen a la Comisión de Atención de la Infancia y Bienestar de las Familias del Consejo General de Servicios Sociales las funciones que anteriormente correspondían a la Comisión de Menores de la legislación de atención a los menores y, por último, se regula la entrada en vigor de la norma proyectada.

Finalmente, el Reglamento que se contiene en el Anexo, consta de cincuenta y dos artículos, estructurados de la siguiente manera y con el siguiente contenido:

- El Capítulo I (arts. 1 a 6), rubricado *«Disposiciones Generales»*, se compone de dos Secciones rubricadas cada una de ellas respectivamente como *«Régimen Jurídico General»* y *«Régimen de funcionamiento de los órganos colegiados»*, regulándose, entre otros aspectos, la constitución de los órganos colegiados, la presidencia, la secretaría, las vocalías y el régimen de sustitución de dichas vocalías.

- El Capítulo II (arts. 17 a 23), que lleva por título *«Conferencia Sectorial de Servicios Sociales»*, regula su naturaleza jurídica, composición, funciones y clases de decisiones, entre otros extremos.

- El Capítulo III (arts. 24 a 28), titulado *«Consejo General de Servicios Sociales»*, en el que se establece la regulación de su naturaleza y adscripción, su composición y funciones, entre otros aspectos.

- El Capítulo IV (arts. 29 al 34), bajo el título *«El Comité de Ética de los Servicios Sociales»*, contiene, principalmente, la regulación de su naturaleza y adscripción, su composición, funciones y funcionamiento.

- Capítulo V (arts. 35 a 40), rubricado como *«Consejo de Atención Sociosanitaria»*, contiene, entre otros aspectos, la regulación de su naturaleza y adscripción, su composición, funciones, finalidad y funcionamiento.

- Capítulo VI (arts. 41 a 46), bajo el título *«Comisión de Asesoramiento y Supervisión en el ámbito social y judicial»* cuyo contenido es similar al del resto de

Capítulos anteriores, pues también se regula su naturaleza y adscripción, su composición, funciones y finalidad, y funcionamiento.

- Capítulo VII (arts. 47 a 52), que tiene por rúbrica «*Observatorio Canario de los Servicios Sociales*» en el que también se regula, principalmente, su naturaleza y adscripción, su composición, funciones y finalidad, funcionamiento, medios técnicos y personales.

V

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. En relación con la competencia en materia de Servicios Sociales el art. 142 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), establece que:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso:

a) La regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social.

b) El control de los sistemas privados de protección social complementaria».

En relación con esta materia, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 364/2017, de 10 de octubre, que tuvo por objeto el Proyecto de Ley de Servicios Sociales de Canarias, se señaló lo siguiente:

«El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el alcance del título competencial autonómico «asistencia social» y su delimitación con otros títulos competenciales del Estado, singularmente con el previsto en el art. 149.1.1ª CE (SSTC 76/1986, de 9 de junio; 239/2002, de 11 de diciembre; 36/2012, de 15 de marzo; 33/2014, de 27 de febrero; 26/2013, de 31 de enero; 78/2014, de 28 de mayo; 18/2016, de 4 de febrero; 36/2016, de 3 de marzo y 27/2017, de 16 de febrero, entre otras).

Así, en relación con las competencias estatales, en la STC 78/2014 se condensa su doctrina acerca de la competencia autonómica en materia de asistencia social y, fundamentalmente, de la posibilidad de que el Estado pueda legislar en la materia y, en concreto, en relación con el otorgamiento de ayudas, con fundamento en la competencia que le atribuye el art. 149.1.1ª CE. “ (...) Esta doctrina nos conduce a declarar que las ayudas objeto del presente conflicto tampoco pueden fundamentarse en el título recogido en el artículo 149.1.1 CE, lo que «no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva

de las Comunidades Autónomas, pues el Estado tiene la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social» (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas».

Más recientemente, el Dictamen 532/2020, de 10 de diciembre, en relación con el Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecen medidas urgentes para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19 mediante el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del fondo de asistencia social, del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de la prestación canaria de inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, aborda en similares términos este título competencial del art. 142 EAC, con cita de nuestro Dictamen 394/2020, de 14 de octubre, en relación con el Decreto-ley 16/2020, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital, así como del DCC 100/2020, en relación con el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19; del DCC 103/2020, en relación con el Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; del DCC 146/2020, en relación con el Decreto-ley 9/2020, de 7 de mayo, de modificación del Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y del DCC 244/2020, en relación con el Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19.

Sobre esta materia competencial de servicios sociales, una vez que se aprobó la reforma estatutaria de 2018, cabe destacar lo que dijimos en el ya citado Dictamen 100/2020, de 17 de abril:

«Así las cosas, a partir de la previsión contenida en el art. 148.1.20ª de la Constitución Española (asistencia social), el presente Decreto Ley se incardina en el ámbito de la competencia autonómica sobre servicios sociales, reconocida en el art. 142 de nuestro

Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma, bajo dicho concepto (servicios sociales), una competencia que abarca tanto los servicios sociales propiamente tales, como la asistencia social interna y externa al Sistema de Seguridad Social.

En efecto, el art. 142.1.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso, la regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social».

Así pues, desde esta perspectiva material, la CAC posee competencias suficientes para abordar el desarrollo reglamentario de los órganos colegiados creados por la LSSC.

2. Junto a este título competencial, que es el que ampara a la LSSC y su normativa de desarrollo con carácter genérico, no se debe olvidar que la finalidad del PD es el desarrollo y ejecución de la LSSC mediante la aprobación de un Reglamento de los Órganos Colegiados que la misma Ley crea en este concreto ámbito material, es decir, su composición, organización y régimen de funcionamiento. Esto es, las normas de organización y funcionamiento por las que se han de regir esos órganos colegiados adscritos al Departamento competente en materia de servicios sociales del Gobierno de Canarias, por lo que también opera como fundamento competencial la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma prevista en el art. 104 (en relación con el art. 61.1) del Estatuto de Autonomía de Canarias, que dispone lo siguiente:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

En relación con este título competencial el Tribunal Constitucional ha reiterado 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).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que 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, FJ 6º), “la organización de todas las Administraciones públicas” (STC 76/1983, FJ 38º), “los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982)”».*

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, señalando lo siguiente:

«En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será 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. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 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.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de

desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º, y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (fundamento jurídico 5º)».

Por otra parte, el PD se dicta en el ejercicio de unas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 104 y 142 EAC), que abarcan, según el art. 95 del EAC, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. La Comunidad Autónoma de Canarias puede desarrollar unas políticas propias en estas materias, sin perjuicio de respetar los títulos competenciales del Estado. Como dijimos en nuestro Dictamen 284/2017, de 27 de julio, son ejecutivas las normas reglamentarias que se dicten *secundum legem* por el Gobierno, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo que, al interpretar el término «ejecutar», incluye el de «completar, desarrollar o aplicar» las leyes, pluralidad de expresiones que no suponen conceptos distintos.

El art. 97 EAC recoge dentro del contenido de la competencia ejecutiva la potestad de organización de la propia Administración y reglamentos internos de organización de los servicios.

En esta línea, la LPACAP describe -si bien a la luz de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018- el ejercicio de la potestad reglamentaria como función de desarrollo y de colaboración de la ley (art. 128.2), añadiendo el art. 129 de la referida Ley los principios que han de informar la potestad reglamentaria, esto es, los de buena regulación, cuya observancia se cumple en este caso concreto.

Por tanto, desde esta perspectiva competencial, también la CAC posee título competencial suficiente que le habilite para dictar la norma proyectada.

Finalmente, de forma complementaria también incide en la regulación que se pretende aprobar la competencia en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas canarias contenida en el art. 106.1. EAC -si bien este título más genérico puede incardinarse en el más específico del art. 104 EAC, en relación con el art. 148.1.18ª CE, a los que ya nos hemos referido con anterioridad-, que dispone lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. (...)»

En definitiva, los títulos competenciales citados del EAC, determinan la competencia de la CAC en la materia objeto del PD.

VI

1. Observaciones al articulado del PD.

- Disposición adicional segunda.

En su apartado 1 se reiteran los principios de actuación y criterios contenidos en los arts. 4 y 12 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en su apartado 2 se reiteran los criterios contenidos en el art. 11 de la citada Ley 1/2010, por lo que no se hace necesaria tal reiteración en una norma reglamentaria, existiendo, además, en el articulado del Reglamento medidas para asegurar su impacto positivo desde la perspectiva de género en cuanto a la composición de los órganos (arts. 2.3 y 5.3).

- Disposición final segunda.

En esta disposición se establece que *«En lo no previsto en este decreto será de aplicación lo dispuesto en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público en relación al funcionamiento de los órganos colegiados»*, la cual constituye una verdadera *«cláusula de supletoriedad»* y que, en los términos en los que está redactada, entra en colisión directa con la competencia exclusiva que ostenta el Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE), en los términos delimitados en el fundamento de este Dictamen dedicado al marco competencial, pues convierte en normativa supletoria gran parte de dicha legislación, la cual es de carácter básico.

Ello resulta así si se observa lo establecido en la disposición final decimocuarta de la ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que dispone lo siguiente en relación con aquellos preceptos de la misma que son de carácter básico:

«1. Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.^a, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.^a, relativo a la Hacienda Pública general.

2. No tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal lo previsto en:

a) La subsección 2.^a referida a los órganos colegiados de la Administración General del Estado de la sección 3.^a del capítulo II del Título preliminar.

b) El Título I relativo a la Administración General del Estado.

c) Lo dispuesto en el Capítulo II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, el Capítulo III de los organismos públicos estatales, el Capítulo IV de las Autoridades administrativas independientes, el Capítulo V de las sociedades mercantiles estatales, en el artículo 123.2 del Capítulo VI relativo a los Consorcios, los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136 del Capítulo VII de las fundaciones del sector público estatal y el Capítulo VIII de los fondos carentes de personalidad jurídica, todos ellos del Título II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional.

d) Lo previsto en las disposiciones adicionales: cuarta, sobre adaptación de entidades y organismos estatales, quinta, sobre gestión compartida de servicios comunes en organismos públicos estatales, sexta, sobre medios propios, séptima, sobre el registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación, undécima, sobre conflictos de atribuciones intraministeriales, duodécima, sobre Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, decimotercera, relativa a las entidades de la Seguridad Social, decimocuarta, sobre la organización militar, decimoquinta, relativa al personal militar, la decimosexta, sobre Servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno, decimoséptima, relativa a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la decimoctava relativa al Centro Nacional de Inteligencia, la decimonovena relativa al Banco de España y la vigésima relativa al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria».

Por tanto, solo podría considerarse como normativa supletoria de la norma proyectada aquellos preceptos LRJSP que no tuvieran la condición de normativa básica, y tal distinción debe constar de forma explícita en esta disposición final segunda analizada, para con ello permitir que la misma se encuadre dentro de los parámetros constitucionales.

Particularmente, resulta de aplicación directa -y no supletoria- el contenido de los arts. 15 a 18 LRJSP, relativos a los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas, que tienen carácter básico de acuerdo con la Disposición Final decimocuarta de esta Ley que acabamos de transcribir.

Sobre esta cuestión, además, ya nos hemos pronunciado con anterioridad. Así, en nuestro Dictamen 552/2018, de 4 de diciembre, indicábamos lo siguiente:

«La LRJSP regula, con carácter básico, en sus arts. 15 a 18, el funcionamiento de los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas, por lo que estas disposiciones son de aplicación directa, no supletoria, pudiendo la norma proyectada añadir o completar a la regulación básica las propias normas de funcionamiento (...), bien derivadas de su peculiaridad organizativa (art. 15.1 LRJSP), bien porque la misma está compuesta por representantes de distintas Administraciones Públicas (art. 15.2 LRJSP).

Por tanto, debe corregirse la redacción de este artículo para que se disponga que son de aplicación, además de las normas de funcionamiento previstas para los órganos colegiados en la legislación de régimen jurídico del sector público, las que se contienen en ese precepto, y no al revés, como parece interpretarse de la redacción actual».

Además de todo ello, también se puede considerar que dicha disposición, en cierta manera, contradice el art. 2 del Reglamento proyectado que dispone que *«Los órganos colegiados mencionados en el artículo anterior se regirán por las normas establecidas en este Reglamento, y por las previsiones que sobre ellos se establecen en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público, y en lo que proceda, en la legislación del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Complementariamente, además, se regirán por sus propias normas internas de organización y funcionamiento que puedan ser aprobadas por cada órgano»*, remisión normativa en la que la legislación estatal, evidentemente básica, ya no se considera por el propio Reglamento como supletoria, sino de aplicación directa, como así ha de ser.

- Disposición final tercera.

Desde el punto de vista de técnica normativa se debe mejorar la redacción, por cuanto introduce el término «actos necesarios para aprobar» para referirse a las resoluciones de ejecución e instrucciones interpretativas, no siendo necesario porque las resoluciones o instrucciones interpretativas conllevan la aprobación de las mismas, sin necesidad de un acto previo.

Además, debiera clarificarse el término «resoluciones de ejecución» por cuanto genera confusión.

2. Observaciones al Anexo (Reglamento).

- Observación de carácter general.

Los arts. 22, 24, 26, 27, 28, 29, 35, 41, 47 y 49 del PD contienen reenvíos normativos específicos y concretos a la LSSC, sin que se acompañe tal reenvío de la expresión «o normativa que la sustituya» con lo que se evitaría los problemas de obsolescencia que podría conllevar el posible cambio normativo. Ello sin perjuicio de que tales reenvíos puedan afectar a la comprensión de la norma por parte de sus destinatarios, al verse obligados a completar su contenido con diversa normativa, lo que también puede afectar a la seguridad jurídica.

- Artículo 3.2.

En este artículo bajo la rúbrica «Constitución de los órganos colegiados» se dispone que *«En las normas de constitución y funcionamiento interno que se aprueben por los órganos colegiados deberá respetarse la estructura y el régimen jurídico básico establecido en este Reglamento»*, siendo esta materia, en los términos redactados, en los que no solo se hace referencia a la constitución de los órganos colegiados, sino a su funcionamiento interno, una materia más propia del régimen jurídico aplicable a la norma proyectada, que a la concreta materia correspondiente a la constitución de los órganos, ello sin perjuicio de que este apartado no sea más que una reiteración del art. 2.1 del Reglamento.

- Artículo 4.3.

En el apartado 3 se establece que *«En la celebración de las sesiones, la persona que ejerza la Presidencia del órgano colegiado velará por la observancia del principio de unidad de acto, del quórum de asistencia y de la mayoría de votos exigible para la adopción de los acuerdos»* y lo que se está regulando es una más de las funciones de la Presidencia de los órganos colegiados, siendo conveniente que se incluya en el apartado primero del precepto, donde de forma específica se regulan las funciones de la misma, ello por razones de adecuación sistemática.

- Artículo 5.1.

En este artículo se dispone en su apartado 1 que:

«1. Las personas designadas para las vocalías, en su condición de miembros del órgano colegiado deberán:

a) *Recibir por medios electrónicos, con la antelación señalada en el artículo 11.3 de este Reglamento, la convocatoria de la reunión, conteniendo el orden del día de las reuniones. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo, a través de un repositorio de documentos en soporte electrónico.*

b) *Participar en los debates de las sesiones.*

c) *Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican. No podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros natos de órganos colegiados, en virtud del cargo que desempeñan.*

d) *Formular ruegos y preguntas.*

e) *Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas.*

f) *Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición».*

Pues bien, en el apartado 1 parece que se están regulando deberes («deberán»), mientras que el contenido de los apartados a) hasta el e) se refiere propiamente a derechos de las vocalías. Por lo que se refiere al apartado f), o bien se indica, en el mismo sentido que las letras anteriores y por razones de coherencia y sistematicidad, que tienen derecho a ejercer cuantas funciones sean inherentes a su condición o bien, si lo que se pretende es el establecimiento de un deber, habría de constituir un artículo separado relativo a los deberes de las personas designadas para las vocalías.

- **Artículo 7. 3.c).**

En el apartado 3.c) del mismo se establece como causa de cese de las vocalías de los referidos órganos colegiados *«Por cualquier otra causa que impida o incapacite para el normal ejercicio de su función»*, siendo su redacción excesivamente genérica en la que ni siquiera se hace mención a si tal causa ha de ser temporal o definitiva, siendo conveniente por razones de seguridad jurídica una mayor concreción y desarrollo de la misma.

- **Artículo 11.1.**

Al no establecerse ninguna salvedad con respecto a la regulación específica de cada órgano (como sí se hace en el art. 12.1) su contenido resulta contradictorio con lo previsto en los arts. 27.1, 38.1 y 50.1 del Reglamento, en los que se establecen requisitos distintos a los dos tercios de las personas integrantes de cada órgano para las convocatorias a petición de sus miembros.

- Artículo 15.2.

Este artículo, que lleva por rúbrica *«Las actas y certificaciones de acuerdos»* regula en el párrafo final de su apartado segundo el voto particular, lo que por razones de sistemática no debería incluirse en un precepto destinado a la regulación de otra materia, salvo a lo relativo a su inclusión en las actas o certificaciones de acuerdos, que no es el caso.

Por último, en la totalidad del precepto se emplea indistintamente los términos de actas de *«sesión»* y *«reunión»* de los órganos, siendo conveniente la uniformidad terminológica.

- Artículo 18.3.

Este artículo dispone, en su apartado 3, que *«Este órgano de cooperación se regirá por las disposiciones específicas de este Reglamento y supletoriamente por lo regulado para las Conferencias Sectoriales en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público»*.

Si bien, aparentemente, en este precepto se efectúa un reenvío a la normativa básica contenida en la LRJSP (concretamente, en los arts. 147 a 151), a diferencia de lo que hemos señalado en la observación a la disposición final segunda PD, en este caso dicho reenvío sí es correcto, pues las Conferencias Sectoriales a las que se refiere la LRJSP son órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y, por tanto, distintos a la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales a la que se refiere el Reglamento y la LSSC.

- Artículo 20.3.

En este artículo, tras establecer el apartado 2, en su letra I), que la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales ostentará cualquier otra función que le sea atribuida legal o reglamentariamente, vuelve, de manera redundante e innecesaria, en su apartado 3, a establecer que *«Con independencia de estas funciones la Conferencia Sectorial asumirá, en general, cuantas otras le atribuya el ordenamiento jurídico y cualesquiera otras que contribuyan a asegurar la necesaria cooperación, coherencia y, en su caso, coordinación de las actuaciones de los poderes públicos en materia de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia»*, lo cual sería conveniente incluir en el apartado 2, sustituyendo o ampliando su letra I) para evitar tales redundancias innecesarias.

- Artículo 24.3.

El apartado 3 de este artículo reitera lo que ya se ha señalado en el apartado 2, por lo que por razones de técnica normativa debería suprimirse este apartado 3, pudiendo mejorarse la redacción del apartado 2.

- Artículo 34.

En este artículo, en su primer párrafo, se dispone que *«A fin de preservar la independencia del Comité de Ética de los Servicios Sociales y asegurar la primacía del bienestar de las personas usuarias de la asistencia social o de la persona sujeta a investigación sobre cualquier otro interés, quienes formen parte de este órgano efectuarán y comunicarán a la Secretaría del Comité una declaración general de las actividades e intereses que puedan interferir en la función de velar por el cumplimiento de los fines del Comité»*. Sería conveniente, por razones de seguridad jurídica, que se estableciera el momento concreto y determinado en el que se debe formular tal declaración, sin perjuicio de que se haga cuando acontezcan interferencias de forma sobrevenida.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que se dictamina se considera, en términos generales, ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento VI de este Dictamen.