



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de julio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Cofradías de Pescadores y de sus Federaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 235/2022 PO)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad de la solicitud de dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante oficio de 2 de junio de 2022, con registro de entrada en este Consejo al día siguiente, solicita dictamen en relación con el Proyecto de Orden (PO) por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de cofradías de pescadores y de sus federaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata 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*».

En este caso, el Proyecto de Orden que nos ocupa da cumplimiento a lo establecido en el art. 52 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias (LPC), precepto que dispone que:

«1. Se crea en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias un Registro de cofradías y de sus federaciones dependientes de la consejería con competencias en materia

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

de pesca, en el que se inscribirán las existentes y todos aquellos actos que afecten a su estructura y funcionamiento.

2. La organización y funcionamiento del Registro de cofradías de pescadores y sus federaciones se aprobará por orden de la consejería competente en materia de pesca».

Por tanto, el PO pretende desarrollar y ejecutar la normativa legal autonómica en esta materia, en virtud de la habilitación que expresamente le está conferida a tal efecto por la LPC. De este modo, el recurso al empleo del instrumento de la orden para el ejercicio de la potestad reglamentaria se adecua plenamente a las exigencias dimanantes de nuestro ordenamiento jurídico.

3. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC); habiéndose acompañado de cuantos antecedentes, informes y documentos constituyen el expediente tramitado al efecto (art. 22 LCCC y art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio).

II

Sobre la tramitación del PO.

1. En la tramitación del PO se ha observado, en general y sin perjuicio de lo que luego se dirá, el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, previsto 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 y el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de la disposición final primera de la citada Ley 1/1983, de 14 de abril, de acuerdo con el reiterado criterio de este Consejo (por todos, Dictámenes 253/2016, de 2 de septiembre, 70/2021, de 23 de febrero, 152/2021, de 8 de abril y 356/2021, de 5 de julio). Asimismo, se ha seguido en la tramitación del PO lo contemplado en las normas Novena (únicamente apartado 1) y Décima del 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 (en adelante, Decreto 15/2016), conforme dispone su norma Décimo primera.

Así mismo, en la parte expositiva inicial del PO se indica que en la elaboración se han observado los principios de buena regulación previstos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), lo que se lleva a cabo en los siguientes términos:

«En virtud de lo expuesto, la presente Orden se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En este sentido, los principios de necesidad y eficacia tienen su razón en el cumplimiento del mandato legal previsto en el artículo 52 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

El principio de proporcionalidad se cumple dado que esta Orden contiene la regulación imprescindible para establecer un procedimiento simplificado y ágil para la inscripción de las cofradías y sus federaciones y todos los actos que afecten a sus estructuras y funcionamiento.

Respecto al principio de seguridad jurídica la presente Orden es acorde con el resto del ordenamiento jurídico autonómico.

En aplicación del principio de transparencia, se ha dado cumplimiento al trámite de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de esta Orden en los términos previstos en el artículo 133 de la citada Ley 39/2015, con carácter previo a la elaboración del proyecto, se sustanció una consulta pública a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias, así como fue sometida a información pública a través del citado Portal.

Por último, se incorpora en el procedimiento en cumplimiento del principio de eficiencia, el uso de nuevas tecnologías que permiten limitar las cargas administrativas reduciéndolas a las mínimas imprescindibles para alcanzar los fines previstos».

2. Consta, concretamente, en el expediente la acreditación de la práctica de los siguientes trámites:

- Informe de iniciativa del Proyecto de Orden, con la justificación y análisis de la misma, emitido por el Director General de Pesca, de 28 de octubre de 2021, que incorpora la Memoria Económica (art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983, y normas Octava a Décimo primera del Decreto 15/2016, de 11 de marzo).

Además, también se incluye el informe de evaluación del impacto por razón de género (art. 6.2 Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), al que desde esta perspectiva se suma después el informe de la Unidad de Mejora Continua e Innovación, emitido el día 29 de diciembre de 2021, relativo a la revisión del informe de evaluación de impacto de género del presente Proyecto de Orden, en el que se manifiesta que:

«Debatido el tema se acuerda por unanimidad que el proyecto de Orden que regula la organización y funcionamiento del Registro de Cofradías de Pescadores y sus Federaciones de la Comunidad Autónoma Canaria no es pertinente al género; por lo que, no procede valorar su impacto de género. Y, aunque en sentido estricto no tiene influencia en la modificación del rol de género, se propone que por parte de la Dirección General de Pesca se efectúen acciones positivas de información y divulgación para una composición equilibrada de hombres y mujeres en las cofradías y federaciones»

A su vez, también consta en el mismo 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), así como informe de impacto sobre la infancia (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor: art. 22 quinquies) y 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); el informe sobre el impacto por razón de cambio climático [apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética] y, finalmente, informe sobre el impacto sobre identidad y expresión de género y diversidad sexual (artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería Y Pesca del Gobierno de Canarias, de 26 de enero de 2022 (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 7 de febrero de 2022 [art. 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].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 9 de mayo de 2022 [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].

- Además de tales informes, también constan informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias, relativo a la tramitación del presente PO, de 1 de junio de 2022, y el informe de justificación de inscripción del régimen jurídico de los bienes inmuebles, así como su uso y destino en el Registro de cofradías de pescadores y sus federaciones, emitido por la Dirección General de Pesca el día 31 de mayo de 2022. Finalmente, obra la Memoria de simplificación administrativa de la norma proyectada, emitida también por la Dirección General de Pesca el día 9 de diciembre de 2021.

3. Además de todo ello, en lo que se refiere a la tramitación que se está analizando, no consta el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [normas, octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, letra a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio] y sobre ello se afirma en el referido informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que:

«6. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos en el que se formulan una serie de observaciones al proyecto, que se aceptan en su mayoría, modificándose el mismo en los términos indicados, con excepción de la referida a que no consta el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda.

Dicho informe no ha sido solicitado como quiera que su fundamento radica, según lo previsto en el artículo 24.2, letra a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio, en la necesidad de informar sobre las repercusiones presupuestarias de los proyectos de disposiciones generales y dado que según ha informado la Oficina Presupuestaria del departamento la Orden de referencia no supondrá un incremento del gasto público, ni de medios materiales o personales, al tratarse de funciones que no conllevan inversiones públicas y que además la citada Orden no tienen repercusión ni efectos en los Presupuestos de gastos de la Consejería de Agricultura, Ganadería Pesca, ni en los escenarios presupuestarios plurianuales para el periodo 2022-2024 aprobados por el Gobierno».

Así mismo, consta entre los trámites seguidos el trámite de participación ciudadana e información pública, sin que se haya adjuntado al expediente remitido a este Organismo la documentación correspondiente, si bien consta el informe emitido al respecto por la Dirección General de Pesca, el día 16 de diciembre de 2021, afirmándose lo siguiente:

«B) RESULTADO DEL PROCESO PARTICIPATIVO

Se han presentado dos alegaciones y propuestas en el mismo sentido por parte de las Cooperativas (...) y (...) en relación a que en la Orden no se incluyen las Cooperativas (...), y entienden que son entidades profesionales del sector que tienen la consideración de entidades representativas y dado que siguen el mismo tratamiento que las Cofradías de Pescadores a efectos de percepción de subvenciones, primera venta, etc., sugieren que se incluyan si procede.

Dicha propuesta no puede estimarse porque la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias (BOC núm. 77 de 23 de abril) en relación a la creación del Registro, establece expresamente que se refiere a cofradías y sus federaciones dependientes de la consejería con competencias en materia de pesca y no prevé la inclusión en dicho Registro de las Cooperativas (...), que además no son dependientes de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca así su artículo 52 sobre el Registro de cofradías y federaciones dice: "1. Se crea en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias un Registro de cofradías y de sus federaciones dependientes de la consejería con competencias en materia de pesca, en el que se inscribirán las existentes y todos aquellos actos que afecten a su estructura y funcionamiento.

2. La organización y funcionamiento del Registro de cofradías de pescadores y sus federaciones se aprobará por orden de la consejería competente en materia de pesca." Es todo cuanto se informa en relación con el proceso de participación ciudadana e información pública del proyecto de Orden que regula la organización y funcionamiento del registro de cofradías de pescadores y sus federaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias».

Sin embargo, se ha omitido el trámite de audiencia a las cofradías y federaciones de cofradías existentes, lo que se ha advertido por la Viceconsejería del Servicio Jurídico en su informe al referirse a los trámites del art. 133 LPACAP, emitiéndose por la Dirección General de Pesca un informe al respecto el día 26 de mayo de 2022, en el que se alega sobre esta cuestión lo siguiente:

«La Orden obedece al mandato establecido en el artículo 52.1 la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias (B.O.C. nº 77, de 23.4.2003) que establece que se inscribirán las cofradías de pescadores y federaciones existentes y todos aquellos actos que afecten a su estructura y funcionamiento, estos datos ya obran en poder de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca con ocasión de la tramitación de diferentes procedimientos de su competencia, por ello esta propuesta normativa no tiene un impacto en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

Lo anteriormente expuesto justifica que no se evacue el trámite de audiencia a las cofradías de pescadores y sus federaciones».

Sobre esta última cuestión, el PO en su art. 2.3 preceptúa que la inscripción en el Registro tendrá carácter obligatorio, lo que unido a que, según el art. 5 del PO, los actos inscribibles a instancia de parte deben ajustarse a determinadas formalidades y aportarse determinada documentación, junto a lo dispuesto en el art. 6.1 del PO, que obliga a comunicar las modificaciones y actualizaciones de datos inscritos en un plazo determinado con los documentos justificativos de las mismas, implica que difícilmente se puede sostener que la normativa proyectada no impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

Al respecto, cabe recordar que el art. 38.1.a) de la LPC dispone que corresponde a las cofradías de pescadores la participación en la preparación, elaboración y aplicación de normas que afecten al interés general pesquero de los sectores y actividades representados, y que el trámite de audiencia a las organizaciones representativas que puedan verse afectadas por la nueva normativa es un trámite esencial, cuya omisión -salvo las excepciones permitidas en la normativa aplicable- conlleva la nulidad de la disposición en cuestión, pues este trámite, que emana del art. 105 a) CE, constituye, en palabras de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, una de las garantías básicas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales.

En este sentido, las SSTS n.º 507 y 506/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ambas de 23 de marzo, se han pronunciado en los siguientes términos:

«CUARTO.- Constituye doctrina reiterada de esta Sala expresada en la Sentencia de 7 de diciembre de 2009, recurso casación 957/2008, con amplia mención de otras anteriores, sostener que tras la Constitución, art. 105 a) CE, el trámite de audiencia está consagrado como una de las garantías básicas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos a través de las organizaciones reconocidas por la Ley.

Es, por tanto, un requisito esencial para la validez del resultado del procedimiento que tiene por objeto no solo que los interesados hagan valer la defensa de los derechos e intereses que corresponda sino también facilitar el acierto en la elaboración de la disposición que concierna a la vista de las propuestas de modificación del texto inicialmente propuesto. El incumplimiento de tal obligatoriedad acarrea la nulidad de la disposición en cuestión.

Audiencia cuyo significado comporta que las organizaciones representativas, a que se refiere el art. 105 a) CE, sean escuchadas en el correspondiente trámite de alegaciones.

Mas, como reiteradamente declara la jurisprudencia, en modo alguno significa que los citados alegatos o sugerencias deban ser asumidos en todo o en parte.

El citado derecho fue reconocido tempranamente como de aplicación directa por el máximo interprete constitucional (STC 18/1981, de 8 de junio) aunque en el caso de colectivos profesionales que se integren en Colegios Oficiales constituidos legalmente para velar por sus intereses profesionales o económicos resultaba patente ya desde la Ley de Colegios profesionales 2/1974, de 13 de febrero.

Es asimismo constante la jurisprudencia declarando que no han de ser oídas cuantas asociaciones se constituyan, sino las asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de carácter general o corporativo, por cuanto la preceptividad de la audiencia excluye las asociaciones de carácter voluntario. Pero asimismo se ha sostenido que nada impide que dicha audiencia pueda ser llevada a cabo, si este procedimiento aparece como adecuado en función de las circunstancias, recabando el informe de una entidad de afiliación voluntaria que agrupe a los afectados.

Cabe concluir que no es preciso que la Administración otorgue el trámite de audiencia a todas las asociaciones que puedan estar interesadas en el contenido de la disposición mas sí a las que representan los intereses afectados. (...)».

Igualmente, la STS n.º 1719/2019, de 12 de septiembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, aborda el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias, incluso cuando estas tienen el carácter de disposiciones organizativas, con la siguiente fundamentación:

«TERCERO

El procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias

La nulidad de la totalidad del Real Decreto impugnado debe ser analizada con carácter preferente al otro motivo de impugnación invocado, atendidas las consecuencias que se anudan a su estimación. Pues bien, esa nulidad se construye sobre la infracción de las normas que regulan el procedimiento de la elaboración de las disposiciones generales o normas reglamentarias, previsto en los artículos 26.2 y 26.6 de la expresada Ley 50/1997. Debemos reparar que aunque en el escrito de demanda se alega esa doble infracción y se hace una mención inicial a la consulta pública, el alegato y exposición razonada se refiere únicamente al trámite de audiencia previsto en el artículo 26.6 de la mentada Ley 50/1997.

Conviene advertir, antes de continuar, que el artículo 26 de la citada Ley 50/1997, como también en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevén, respecto del procedimiento de elaboración de normas reglamentarias y por lo que hace al caso, dos trámites diferentes. De un lado, un trámite de consulta pública para recabar la opinión de los ciudadanos y

organizaciones representativas que tiene lugar antes de la elaboración del proyecto de norma reglamentaria. Y de otro, está el trámite de audiencia que recaba la opinión de aquellos ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por el proyecto de norma reglamentaria ya redactado, así como de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vieran afectados por la norma o cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Pues bien, limitando nuestro enjuiciamiento a la falta de audiencia a los sindicatos recurrentes y, por tanto, a la lesión del artículo 26.6 de la Ley 50/1997, a tenor del escrito de demanda, nos corresponde seguidamente determinar si efectivamente debió de conferirse trámite de audiencia, en el procedimiento de elaboración del Real Decreto impugnado, a los sindicatos recurrentes que además tiene el carácter de más representativos.

CUARTO

El trámite de audiencia y las normas reglamentarias organizativas

El trámite de audiencia del proyecto de norma reglamentaria procede cuando "afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas", y también respecto de las "organizaciones o asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto "(artículo 26.6 de tanta cita).

Ahora bien, esa regla general tiene su excepción, pues este trámite de audiencia puede omitirse, en dos supuestos. Primero, cuando existan graves razones de interés público, que deben justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Y segundo, cuando se trate de las disposiciones presupuestarias o cuando regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas. Así lo disponen tanto el artículo 26.6, párrafo 3, de la Ley 50/1997, como el artículo 133.4 de la Ley 39/2015.

Pues bien, en este caso no se ha realizado el trámite de audiencia por la segunda de las razones apuntadas. (...).

QUINTO

La interpretación de este trámite de audiencia respecto de las disposiciones organizativas

(...)

En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982 (RTC 1982, 18), fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como

un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

Teniendo en cuenta que la distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos fue iniciada, como señala la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996), no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad, o no, de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue luego recogida en la jurisprudencia constitucional, en orden a la determinación del alcance del término legislación, frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas.

De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aún siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos. Al menos, a lo que obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan.

(...)

SÉPTIMO

(...)

El trámite de audiencia, previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, y en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, en consecuencia, debió de haberse realizado, pues su finalidad es hacer efectivo el principio de participación que recoge el artículo 105 de la CE, y que resultaba adecuado y obligado en función de las circunstancias examinadas. (...)».

En definitiva, a la vista del informe emitido que consta en el expediente, la omisión del trámite de audiencia a las cofradías de pescadores y sus federaciones, en el procedimiento de elaboración del PO, no encuentra acomodo entre las excepciones establecidas en el art. 133.4, primer párrafo, LPACAP -que sí es aplicable a las Comunidades Autónomas de acuerdo con el FJ 7 c) de la STC 55/2018, de 24 de mayo- (y de contenido muy similar al art. 26.6, último párrafo, de la Ley

50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), esto es, que se trate de «*normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas*», o cuando «*concurran razones graves de interés público que lo justifiquen*», pues aún en el caso de que pudiera considerarse una disposición organizativa, el PO impone obligaciones que pueden afectar a los intereses de los destinatarios, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia del TS anteriormente transcrita, obliga a la realización de este trámite.

En todo caso, la justificación de la omisión del trámite de audiencia contenida en el informe citado de la Dirección General de Pesca -realizado al hilo de la observación efectuada por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de la ausencia del trámite de audiencia a las cofradías y sus federaciones-, invoca implícitamente la excepción prevista en el art. 133.4, segundo párrafo, LPACAP, que está referido a la consulta pública y no al trámite de audiencia. Pues bien, este párrafo segundo del art. 133.4 LPACAP no es aplicable a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la STC 55/2018, por ser contrario al orden constitucional de distribución de competencias [FJ 7.c)].

Como decíamos en nuestro Dictamen 385/2018, de 21 de septiembre, relativo al Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Comerciantes y Comercios de Canarias y se aprueba el Reglamento de dicho Registro que regula su estructura, organización y funcionamiento, «*[e]l informe de iniciativa reglamentaria, en este punto, se limita a afirmar que «no se ha sometido al trámite de audiencia a los ciudadanos, al entender que se trata de una norma que no les afecta y que además su creación viene prevista en la Disposición Adicional Segunda del Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril (...) donde se contemplaba ya la finalidad del mismo y su contenido*», resultando esta explicación completamente insuficiente para la justificación de las razones graves de interés público que han motivado tal omisión, de acuerdo con las exigencias de la legislación básica, así como de otros motivos objetivos, normativamente previstos, que pudieran justificar tal exclusión, toda vez que la norma pretende crear y regular un registro de carácter público al que pueden acceder los ciudadanos».

Esta doctrina, por tanto, resulta también de aplicación en el presente caso, por cuanto, al igual que en aquella ocasión, se trata de la regulación de la organización y funcionamiento de un registro de carácter público.

En consecuencia, este Consejo considera que la omisión de tan cualificado trámite es susceptible de originar la nulidad de la norma reglamentaria proyectada.

III

Justificación, contenido y estructura del Proyecto de Orden.

1. Se justifica la norma proyectada, en esencia, en que se hace necesario otorgar una mayor seguridad jurídica, transparencia y eficiencia en el tratamiento de sus datos y sus actos en el ejercicio de sus actividades de representación de las personas afiliadas y en defensa del interés general y del sector primario, en particular de la actividad extractiva artesanal que asumen estas corporaciones de derecho público. De esta manera, en el Preámbulo del PO se señala sobre ello que:

«La Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias (BOC nº 77, de 23 de abril de 2003), en su artículo 52 crea, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, un Registro de cofradías y de sus federaciones dependiente de la consejería con competencia en materia de pesca y dispone que se inscribirán las existentes y todos aquellos actos que afecten a su estructura y funcionamiento y prevé que la organización y el funcionamiento del mismo se apruebe mediante Orden de la citada consejería.

Desde la publicación de esta Ley tanto la actividad de las cofradías de pescadores y sus federaciones así como su participación en la vida administrativa en la defensa de los intereses económicos y sociales de sus personas afiliadas se han ido incrementando, de manera que se hace necesario otorgar una mayor seguridad jurídica, transparencia y eficiencia en el tratamiento de sus datos y sus actos en el ejercicio de sus actividades de representación de las personas afiliadas y en defensa del interés general y del sector primario, en particular de la actividad extractiva artesanal que asumen estas corporaciones de derecho público.

La reforma de la política pesquera común va orientada a la conexión de la economía, la estructura social, la cultura y las tradiciones de las localidades y comunidades costeras, por ello, en los censos de las cofradías de pescadores, tal y como prevé el artículo 93 del Decreto 182/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Pesca de Canarias (BOC 4, de 7.1.2005), consta no sólo los datos personales de las personas afiliadas sino los de las embarcaciones a las que están vinculadas, son datos socioeconómicos necesarios que permiten evaluar y mejorar la gestión sostenible de los recursos pesqueros, por ello en este Registro se incorporarán los datos de las embarcaciones vinculadas a las personas afiliadas con puerto base en su ámbito territorial.

La presente Orden desarrolla la estructura y funcionamiento del mencionado Registro de cofradías y de sus federaciones.

El objetivo de este Registro es el de servir de instrumento de publicidad respecto a todos aquellos actos que afecten a la estructura y funcionamiento de las cofradías de pescadores y las federaciones de cofradías».

2. El Proyecto de Orden consta de una parte expositiva, a modo de preámbulo, ocho artículos, y una disposición adicional y otra final.

- El artículo 1, se intitula «*Objeto*» estableciéndose en él que el Registro que se pretende crear constituye un instrumento público que permite disponer de manera permanente y actualizada de toda la información necesaria para el seguimiento, protección y supervisión de las cofradías y sus federaciones como órganos de consulta, colaboración y asesoramiento en los temas de interés general pesquero.

- El artículo 2, se rubrica «*Naturaleza y dependencia orgánica*», disponiéndose que el Registro tiene naturaleza administrativa y carácter público e informativo, estando adscrito al órgano competente en materia de pesca, siendo la inscripción en el mismo obligatoria.

- El artículo 3, se intitula «*Fines*», estableciéndose una doble finalidad, integrar la información actualizada sobre estructura y funcionamiento de las cofradías de pescadores y sus federaciones y, además, constituir el instrumento de información y publicidad sobre las cofradías de pescadores y sus federaciones como un servicio a las Administraciones Públicas y la ciudadanía.

- El artículo 4, rubricado como «*Estructura y actos inscribibles*», dispone que el Registro se estructura en dos secciones, la primera es la correspondiente a los datos comunes de las cofradías de pescadores y de sus federaciones y que la segunda tiene por objeto los datos específicos de las cofradías de pescadores y de sus federaciones, estableciéndose además un listado de los actos inscribibles.

- El artículo 5, se intitula «*Inscripción de los datos en el Registro*», estableciéndose qué inscripciones se efectuarán de oficio y cuáles a instancia de parte, además de regular entre otros aspectos el plazo máximo para resolver y notificar la inscripción solicitada a instancia de parte.

- El artículo 6, rubricado como «*Modificación y actualización de los datos del Registro*», establece la regulación de la comunicación por parte de las cofradías de pescadores y sus federaciones de las modificaciones que se produzcan y también la práctica del correspondiente asiento registral.

- El artículo 7, se intitula «*Cancelación de la inscripción*», regulándose los supuestos de cancelación de oficio de las inscripciones registrales y la práctica de los correspondientes asientos registrales.

- El artículo 8, intitulado «*Certificación*», regula las distintas clases de certificaciones y el plazo de expedición de las certificaciones y las notas simples.

Por último, en la disposición adicional se habilita a la persona titular del centro directivo competente en materia de pesca para aprobar, los modelos normalizados de solicitudes, mientras que en la disposición final se dispone su entrada en vigor, que será al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. En relación con la cuestión competencial, en el preámbulo de la norma proyectada se afirma que *«La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de cofradías de pescadores y demás corporaciones de Derecho público que radiquen en Canarias de acuerdo con lo establecido en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre»*. En dicho precepto del Estatuto de Autonomía de Canarias se dispone que *«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de colegios profesionales, cámaras oficiales, academias para el fomento y difusión de las artes, las ciencias y las letras, consejos reguladores, cofradías de pescadores y demás corporaciones de Derecho público que radiquen en Canarias, respetando lo dispuesto en los arts. 36, 52, 139 y 149.1. 18.^a de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:*

a) La regulación de su constitución, agrupación y extinción, organización y funcionamiento, atribuciones, régimen económico, financiero y presupuestario, derechos y deberes, régimen electoral y régimen disciplinario.

b) El control administrativo, abarcando las funciones de promoción del comercio exterior que puedan realizar las cámaras oficiales.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución para la definición de las corporaciones de Derecho público previstas en el apartado anterior y la determinación de los requisitos para su creación, así como para obtener la condición de miembro de las mismas».

Sobre las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de corporaciones de derecho público cabe remitirnos, para evitar reiteraciones, a lo señalado en nuestros dictámenes 554/2018 y 555/2018, ambos de 12 de diciembre, si bien en aquellos casos se trataba de proyectos de ley relativos a la creación de colegios profesionales.

2. Así mismo, en lo que se refiere a la habilitación competencial para poder crear y regular el presente Registro, de acuerdo con el art. 104 del Estatuto de

Autonomía de Canarias (EAC), en relación con el art. 61.1 EAC, 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 art. 149.1.18ª CE, y que 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 decíamos en los Dictámenes 145/2021, de 26 de marzo, y 356/2021, de 5 de julio, que 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 (...).».

Igualmente, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 1/2021, de 13 de marzo, y 86/2016, de 17 de marzo, la competencia autonómica para la creación del Registro y para la regulación de su organización y funcionamiento deriva de las propias competencias asumidas, en la medida en que, como reconoció el Tribunal Constitucional (STC 157/1985, de 15 de noviembre), las Comunidades Autónomas pueden crear Registros administrativos de carácter interno para facilitar el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden.

3. Finalmente, procede remitirnos a lo manifestado, en relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de pesca, en los Dictámenes de este Consejo Consultivo 110/2002, de 17 de septiembre y 441/2018, de 11 de octubre, relativos al Proyecto de Ley de la actual Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias y su posterior modificación, debiendo señalarse que las cofradías de pescadores se encuentran también reguladas en la legislación básica del Estado, concretamente en los artículos 45 a 51 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, preceptos que tienen el carácter de básicos en materia de ordenación del sector pesquero, dictados al amparo del art. 149.1.19ª CE, según la disposición adicional segunda, apartado 2, de esta última ley citada.

V

Observaciones al contenido del articulado del PO.

- Artículo 2.3.

En este precepto, que tiene por objeto exclusivo, según su rúbrica, regular la naturaleza jurídica y dependencia orgánica del Registro que se pretende crear, se dispone en su apartado tercero que la inscripción en el Registro será obligatoria, siendo esta materia ajena al contenido de este precepto, y, sin embargo, sí es propia del artículo 5 del PO cuyo único objeto lo constituye la regulación de la inscripción en el registro, por tanto, se debería incluir en él dicho apartado tercero por razones de coherencia sistemática, máxime, cuando afecta de forma inmediata a la naturaleza jurídica de la inscripción registral.

- Artículo 5.

Tanto en el apartado 2 como en el 3, se trata de las inscripciones “a instancia de parte”. Pues bien, esta terminología debe ser sustituida por “a solicitud de persona interesada” o término similar, para adecuarse a la utilizada en la normativa del procedimiento administrativo común (arts. 54 y ss. LPACAP).

- Artículo 6.

En este precepto, referido a la modificación y actualización de los datos del Registro, no se dispone consecuencia alguna en el caso de que no se comuniquen las modificaciones o actualizaciones por parte de las cofradías, ni en el caso de que se comuniquen fuera del plazo establecido en este artículo. Por razones de seguridad jurídica y a falta de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Canarias sobre este aspecto, convendría efectuar una remisión a lo dispuesto en la legislación

básica del Estado sobre infracciones en materia de ordenación del sector pesquero (capítulos III y IV del Título V de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado).

- Artículo 7.

Este artículo se refiere a la cancelación de la inscripción en el Registro. En el apartado 1 se dispone que se cancelará de oficio la inscripción de una cofradía o federación de cofradías cuando así se determine en la correspondiente resolución de fusión, disolución o extinción. En el apartado 2 se especifica el modo y plazo en el que se practicará la citada cancelación.

Sin embargo, no se enumeran o describen en este precepto previamente las causas de cancelación de la inscripción, por lo que por razones de seguridad jurídica y de técnica normativa deberían incluirse dichas causas en un primer apartado de este artículo.

- Artículo 8.2.

En el mismo se dispone que *«Las certificaciones podrán ser positivas o negativas»*, siendo conveniente por razones de seguridad jurídica un mayor desarrollo de este apartado, pues se desconoce si el objeto de las mismas lo constituye cualquier dato inscribible o, por el contrario, si solo están destinadas a dar fe de si una cofradía de pescadores o una federación de estas están o no inscritas en el Registro.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Orden por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de cofradías de pescadores y de sus federaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias se considera, en cuanto a su contenido, conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento V.

No obstante, en cuanto al procedimiento de elaboración, se advierte que la omisión del trámite de audiencia a las cofradías de pescadores y sus federaciones es susceptible de originar la nulidad de la norma proyectada, de acuerdo con el razonamiento contenido en el Fundamento II.3, por lo que ha de procederse a la subsanación del mismo.