Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 2 4 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de mayo de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la emisión de los informes vinculantes para el ejercicio de competencias distintas de las propias y las delegadas por las entidades locales insulares y municipales de Canarias (EXP. 235/2023 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del 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, mediante escrito de 12 de mayo de (...) registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 15 posterior- dictamen preceptivo -y por el procedimiento de urgencia- sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la emisión de los informes vinculantes para el ejercicio de competencias distintas de las propias y las delegadas por las Entidades Locales insulares y municipales de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en sesión celebrada el 11 de mayo de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Como se ha señalado, la preceptividad deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, que establece que se dictaminarán preceptivamente los "(p)royectos de reglamento de

[*] **Ponente: Sra. de Haro Brito.**
[*] **Voto Particular: Sr. Suay Rincón.**

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 ejecución tanto del art. 10 y la Disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC) y 7.5 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de los Cabildos Insulares (LCI), como en desarrollo normativo del art. 7.4 de la Ley básica 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) y en virtud de la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de hacienda pública y tutela financiera de las islas, los municipios y los entes locales, atribuida en el artículo 105.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 8 de noviembre (en adelante, EAC).

3. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con lo previsto en el art. 20.3 LCCC, otorgándose un plazo máximo de 6 días hábiles para la emisión del dictamen, motivándose tal extrema reducción de plazo "*dado que la tramitación del procedimiento de elaboración de la presente norma se ha prolongado excesivamente en busca del máximo consenso de las partes implicadas y de los sectores afectados; siendo necesario que, con carácter urgente, se disponga de una regulación que ofrezca seguridad jurídica en el modo de ejercitarse la competencia de tutela financiera de las entidades locales, que fue atribuida ex novo a la Comunidad Autónoma de Canarias con la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, pero que su asunción efectiva no tuvo lugar hasta el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, de 27 de julio de 2022, encontrándonos ahora con un volumen importante de solicitudes, tras varios años sin ejercitarse la competencia, que obliga a poner en marcha este procedimiento con las mayores garantías para las corporaciones locales e insulares de Canarias y con el máximo respeto de los principios de sostenibilidad financiera y no duplicidad en la prestación de servicios*".

Como hemos manifestado en distintas ocasiones, de acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta debe ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace, como ha sostenido este Consejo, el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Organismo lo sea con la mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que pueda admitirse cualquier motivación al

amparo de la posibilidad prevista en el art. 20.3 citado, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Consejo para emitir su parecer (Dictámenes 40/2019, de 4 de febrero, 192/2019, de 16 de mayo y 97/2020, de 8 de abril, entre otros). Por ello, la solicitud de dictamen por la vía de urgencia que permite el art. 20.3 LCCC constituye un cauce excepcional.

También es doctrina de este Consejo que la urgencia para la tramitación del procedimiento de elaboración de las normas no es por sí sola condicionante, ni suficiente per se, de la urgencia con que se ha de requerir y emitir el dictamen por parte de este Consejo. La declaración de urgencia se conecta con circunstancias objetivas y/o temporales y no de mera conveniencia de que las normas entren en vigor a la mayor brevedad posible. Dar celeridad en la aprobación de una norma no puede suponer sin más la reducción del plazo ordinario del que esta Institución dispone para emitir su pronunciamiento sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la iniciativa normativa proyectada. La adecuada interpretación de las normas reguladoras de tales procedimientos impone que la tramitación ordinaria sea la regla y la urgencia la excepción y como tal debería venir siempre fundada en razones objetivas de interés público o de justificada necesidad (Dictamen 333/2014, de 24 de septiembre y, en el mismo sentido, los Dictámenes 442/2014, de 2 de diciembre y 161/2014, de 2 de mayo).

En el presente caso, ninguno de los motivos argüidos (prolongación excesiva de la tramitación del PD en busca del máximo consenso, asunción tardía de la competencia y gran volumen de solicitudes) responde a la doctrina trascrita y menos aún con una reducción tan drástica del plazo.

La competencia en materia de tutela financiera de entes locales se tiene asumida desde la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía (EAC), llevada a cabo en 2018 mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, no requiriendo para su efectivo ejercicio (tanto en lo referente a su desarrollo normativo como a su ejecución) de la asunción de medios materiales ni personales -de hecho, el Gobierno de Canarias estaba en disposición de ejercerla desde el 8 de abril de 2021, cuando adoptó su estructura, según se dispone en dicho Acuerdo, además de reconocer que mediante Decreto 69/2021, de 1 de julio, se aprobó la modificación puntual de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos

Europeos-. En consecuencia, se pudo ejercer con anterioridad, desde la entrada en vigor del EAC.

En efecto, la STC 143/1985, de 24 de octubre, señala:

«Es doctrina muy reiterada por este Tribunal expuesta entre otras en las Sentencias núm. 25, 76, 88 y 113/1983, la de que "la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de autonomía, que actúa ope legis o ipso iuris haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de vacatio en las competencias atribuidas par las Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que las acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que solo traspasen medias materiales o personales [ ] y que esta atribución ipso iuris de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato [ ] aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el que es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos"».

Y, en relación a las funciones de las normas de traspaso, de nuevo, en la STC 11/1986, de 28 de enero, señala*:*

«[ ] que los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o las Estatutos de Autonomía, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquellos o estos. No obstante, es necesario decir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencias no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido (...) ».

Por lo tanto, debe afirmarse que la atribución de la competencia se produce en virtud del Estatuto de Autonomía, y la Comunidad Autónoma la tiene desde ese momento. El traspaso de servicios es instrumental: ni otorga las facultades ni las elimina. No hay traspaso de competencia porque esta ya la tiene la Comunidad Autónoma desde un primer momento con la vigencia del Estatuto.

No obstante, el Gobierno ha considerado necesario contar con este Acuerdo con carácter previo a la regulación ahora proyectada, si bien no es hasta casi cuatro años después cuando se procede a suscribir el mismo -27 de julio de 2022-, que vino a

aclarar determinadas cuestiones interpretativas en relación con dicha competencia, algo que podría haberse llevado a cabo mucho tiempo antes.

Por otra parte, se constata en el expediente remitido que en ningún momento se ha procedido a tramitar el PD con carácter urgente (lo que, en todo caso, tampoco vincularía a este Consejo Consultivo), tal y como permite la norma segunda, apartado 7, en relación con la norma octava, apartado primero, 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) -en la actualidad art. 81 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (BOC nº 66, de 3 de abril de 2023), cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de este mismo año, (en adelante LPGC)- de modo que el Informe de Iniciativa Reglamentaria que dio inicio a la tramitación del PD se firmó el 20 de junio de 2022 y de tal manera que, el único trámite del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria que se ha instado por la vía de urgencia, además del relativo al dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias, ha sido el de las convocatorias de los órganos de cooperación local para proceder al trámite de audiencia.

Por ello, se aprecia que la motivación contenida en la solicitud de dictamen es insuficiente para invocar la urgencia en la solicitud del dictamen.

Hemos reiterado que el acortamiento de plazos afecta per se el ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada, máxime cuando se le concede únicamente seis días hábiles para ello.

No obstante, en virtud de nuestro deber de cooperación y lealtad institucional, se procede a emitir el dictamen en el plazo más breve posible.

II

Procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias previstas en los artículos 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en vigor en el momento del inicio de la tramitación del procedimiento (junio de 2022), así como en el Decreto 15/2016.

Debe señalarse que si bien la Ley 1/1983, de 14 de abril ha sido derogada por la LPGC- que en su artículo 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias-, esta última no resulta de aplicación al procedimiento, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma, sin que contenga regulación alguna transitoria, aunque sí se aplica en lo relativo a su contenido sustantivo.

2. En particular, el expediente contiene, además del texto normativo proyectado en sus distintas versiones:

a) El Informe de Iniciativa Reglamentaria, firmado por el Viceconsejero de Hacienda, Planificación y Asuntos Europeos y el Viceconsejero de Administraciones Públicas y Transparencia, de 20 de junio de 2022, actualizado en informes de fechas 26 de septiembre de 2022, 13 de abril y 2 de mayo de 2023, con el contenido preceptuado en la directriz novena, apartados primero y segundo, del Decreto 15/2016, que contiene además del análisis y justificación de la iniciativa, la memoria económica y la explicación del trámite de participación ciudadana, los siguientes informes:

- el informe de impacto por razón de género, ajustado a lo previsto en la directriz quinta (contenido y estructura) del Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y el contenido básico del informe de impacto de género (publicado en el BOC de 5 de julio de 2017), y en el Acuerdo de 10 de julio de 2017).

- el informe de impacto normativo sobre la identidad y expresión de género y las características sexuales (vid. art. 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).

- el informe de impacto empresarial (vid. 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 de impacto en la infancia y en la adolescencia (vid. art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección del Menor).

- el informe de impacto sobre la familia (vid. Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas).

- el informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (vid. la

Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

- el informe de impacto por razón del cambio climático (vid. art. 26.3 h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria por mor de lo dispuesto en la Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias).

b) Informe de la Unidad de Igualdad de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos a que se refiere la directriz sexta de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo de Gobierno de fecha 26 de junio de 2017, de 6 de junio de 2022.

c) Publicación en el portal de transparencia del Gobierno de Canarias de la iniciativa, acompañando a tal efecto, además del texto inicial de la disposición reglamentaria, el informe de iniciativa reglamentaria, así como los ulteriores trámites evacuados en el procedimiento, de acuerdo con el art. 22.1.B.b) y c) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

d) Informe preceptivo de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, ex artículo 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto, de fecha 1 de julio de 2022.

e) Trámite de audiencia a los distintos Departamentos del Gobierno de Canarias, con fecha 4 de julio de 2022, con las contestaciones recibidas de las Consejerías de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud; Obras Públicas, Transportes y Vivienda; Turismo, Industria y Comercio; Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos; Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad; Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial; Educación, Universidades Cultura y Deportes, con los escritos de su Secretaría General Técnica, la Dirección General de Centros, Infraestructuras y Promoción Educativa y de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad; Sanidad y Agricultura, Ganadería y Pesca, que no formulan observaciones al proyecto de decreto; y de la Presidencia del Gobierno.

f) Remisión al Instituto Canario de Igualdad del informe de la Unidad de Igualdad de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, acompañado del Proyecto normativo y del informe de impacto de género (escrito de 7 de julio de 2022).

g) Informe de la Oficina Presupuestaria departamental, ex artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, de fecha 8 de julio de 2022.

h) Trámite de audiencia a la Federación Canaria de Islas (7 de julio de 2022) a la Federación Canaria de Municipios (con igual fecha), con alegaciones de esta última mediante escrito de 21 de julio de 2022 y a los Cabildos Insulares (con fecha 1 de agosto de 2022).

i) Informes valorativos de las observaciones realizadas en los trámites de audiencia y de informes evacuados, de 26 de septiembre de 2022 y 13 de abril de 2023.

j) Informes de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, de 20 de octubre de 2022 y 27 de abril de 2023. El segundo informe se emite con ocasión de las modificaciones sustanciales incorporados al Proyecto de Decreto, al ampliar su objeto y extender su aplicación a los Cabildos Insulares.

k) Informes del Consejo de Colaboración Insular, de 2 de mayo de 2023 y del Consejo Municipal de Canarias, de 17 de octubre de 2022, solicitados respectivamente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 128.3 LCI y 2.3, b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular, aprobado por Decreto 97/2016, de 18 de julio, y Disposición adicional quinta, apartado 2 de la LMC y 2.2, d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, aprobado por Decreto 160/2016, de 26 de diciembre, respectivamente.

l) Informe de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos y de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad respecto del Proyecto de Decreto, de 4 y 5 de mayo de 2023, así como informe valorativo de dicho informe emitido por el Viceconsejero de Hacienda, Planificación

y Asuntos Europeos y la Viceconsejera de Administraciones Públicas y Transparencia el 5 de mayo de 2023.

m) Nuevo informe del Consejo Municipal de Canarias emitido en reunión celebrada el 10 de mayo de 2023.

Consta en el expediente, además, como ya se ha dicho anteriormente, la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración del citado Proyecto, de 11 de mayo de 2023.

3. Por lo demás, en el Preámbulo del PD se ha justificado suficientemente la adecuación de este Proyecto normativo a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ahora previstos en los artículos 66 y 80.5 de la LPGC).

III

Objeto, justificación y estructura de la norma proyectada.

1. El Proyecto de Decreto tiene por objeto, según el Preámbulo y el art. 1.1, establecer el procedimiento para la emisión del informe de sostenibilidad financiera previsto en la normativa básica del Estado en materia de régimen local, como uno de los requisitos previos para el ejercicio por las entidades locales insulares y municipales de Canarias de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como regular su contenido.

Por otra parte, su objeto se extiende a establecer el procedimiento para la emisión del informe de inexistencia de duplicidades para el ejercicio por las entidades locales insulares de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación, cuando la Administración competente por razón de la materia para emitir este informe sea la Comunidad Autónoma de Canarias.

Sin embargo, no regula, porque ya lo hace la Disposición adicional decimotercera LMC, la solicitud y emisión del informe de inexistencia de duplicidades para el ejercicio por las entidades locales municipales de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación.

Además, el PD concreta determinados aspectos sobre el alcance y contenido de dichos informes.

2. Por lo que respecta a su justificación, según el Preámbulo del PD, *"la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local modificó determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñando un nuevo modelo competencial local mediante la clasificación de las competencias de las entidades locales en propias, delegadas y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Respecto a estas últimas, el artículo 7.4 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, en su redacción actual, condiciona su ejercicio a la obtención por las entidades locales de los informes previos y vinculantes en los que se acredite la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. El ejercicio de estas competencias, dispone este artículo, deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia de desarrollo legislativo en materia de régimen local, reconocida en el artículo 105.1 del EAC. Esta competencia ya se recogía en el anterior Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

En ejercicio de dicha competencia, la LMC vino a regular en su artículo 10 la implantación de este modelo competencial para los municipios canarios, definiendo las competencias municipales propias -aquellas cuya titularidad les atribuyen las leyes del Estado y las de la Comunidad Autónoma de Canarias- y delegadas -aquellas sobre las que el Estado, la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares u otras Administraciones Públicas hayan atribuido su ejercicio al municipio, conservando la titularidad la administración delegante-. Igualmente estableció los requisitos legales para que los municipios canarios pudieran ejercer otras competencias distintas de las anteriores que promuevan actividades y servicios que contribuyan a satisfacer necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, que no son otros que el respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la imposibilidad de que un mismo servicio público pueda ser ofrecido simultáneamente por varias Administraciones".

En consonancia con la citada LMC, la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, del Tribunal Constitucional, ha clarificado el régimen básico de las competencias municipales, distinguiendo entre competencias propias, que se atribuirán a los municipios de modo específico a través de la legislación sectorial estatal o autonómica, cada cual en el marco de sus competencias; competencias delegadas por el Estado y las comunidades autónomas, y competencias distintas de las propias y

de las atribuidas por delegación, cuyo ejercicio no requiere una habilitación legal específica pero que solo es posible si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

Por otra parte, la citada LMC, en su Disposición adicional decimotercera, reguló el procedimiento para la solicitud y emisión del informe de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas a las propias o delegadas por parte de los municipios, atribuyendo la competencia para su emisión a la Viceconsejería competente en materia de régimen local u órgano que le sustituya. Al respecto, la Ley concretó que existe duplicidad cuando el servicio o la función prestada por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma encuentre amparo en competencia expresamente asignada por la legislación vigente a esta y se presta de forma efectiva por ella, de modo que de ponerse en marcha la iniciativa local se produciría una ejecución simultánea del mismo servicio público.

Respecto a los Cabildos Insulares, el apartado 5 del artículo 7 de la LCI, introducido por la Disposición final duodécima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, contempla que estos puedan ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, debiendo obtener previamente los informes preceptivos y vinculantes de inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Además, indica el citado artículo 7.5 de la LCI, que dichos informes se solicitarán a los órganos autonómicos competentes en materia de régimen local y de tutela financiera de las entidades locales, respectivamente, de acuerdo con el procedimiento regulado reglamentariamente.

Acaba el Preámbulo afirmando que, como resultado de la asunción de la competencia en materia de tutela financiera por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias derivada de la reforma de su Estatuto de Autonomía, se considera necesario regular en esta Comunidad Autónoma el procedimiento de solicitud y emisión del informe de sostenibilidad financiera exigido por el citado artículo 7.4 de la LRBRL, para todas las entidades locales canarias, insulares y municipales, con el fin de

dotarlo de seguridad jurídica y que se cumplan los principios de eficacia, eficiencia y celeridad durante la solicitud, tramitación y emisión de dicho informe.

3. En cuanto a la estructura del PD, consta el Proyecto de Decreto de una parte expositiva, constituida por un Preámbulo justificativo de la norma; una parte dispositiva compuesta por 11 artículos, con el siguiente orden:

- Artículo 1.- Objeto y ámbito subjetivo de aplicación.

- Artículo 2.- Delimitación de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

- Artículo 3.- Órgano competente para la emisión del informe de sostenibilidad financiera.

- Artículo 4.- Solicitud de informe de sostenibilidad financiera y documentación necesaria.

- Artículo 5.- Procedimiento y plazo para la emisión del informe de sostenibilidad financiera.

- Artículo 6.- Magnitudes a considerar para el análisis de la sostenibilidad financiera.

- Artículo 7. Solicitud de informe de inexistencia de duplicidades por los Cabildos Insulares.

- Artículo 8.- Tramitación del informe de inexistencia de duplicidades a solicitud de los Cabildos Insulares.

- Artículo 9.- Órgano competente y plazo de emisión del informe de inexistencia de duplicidades a solicitud de los Cabildos Insulares.

- Artículo 10.- Alcance y contenido de los informes de inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera.

- Artículo 11.- Impugnación de los informes.

A dicho cuerpo normativo se añade una parte final, constituida por dos disposiciones finales, la primera habilitando a la persona titular del departamento competente en materia de tutela financiera de las entidades locales para modificar la información contenida en el anexo, y la segunda fijando su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

El PD también contiene un anexo, no referido en el Preámbulo, con el título de RELACIÓN DE DOCUMENTACIÓN A APORTAR JUNTO CON LA SOLICITUD DEL INFORME DE

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, y con el siguiente contenido que a su vez contiene subapartados:

A) Documentación sobre la nueva competencia.

B) Otra documentación económico-financiera.

C) Informe favorable sobre inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público emitido por la administración competente por razón de la materia, o en su caso acreditación del sentido favorable del silencio.

IV

Marco competencial y rango de la norma proyectada.

1. En el Preámbulo del PD se alude a que la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) establece, en su art. 105.1, que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia de desarrollo legislativo en materia de régimen local, y que esa competencia ya se recogía en el anterior Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

También alude a que en su artículo 105.3 estableció que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de hacienda pública y tutela financiera de las islas, los municipios y los entes locales, con respeto a su autonomía.

En efecto, según el art. 105 EAC, relativo al régimen territorial, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en lo que ahora interesa, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local, que incluye, en todo caso: b) La regulación de la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de los Cabildos Insulares, en los términos del título III del presente Estatuto. c) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Comunidad Autónoma y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. Y e) La fijación de las competencias y de las potestades propias de los entes locales de conformidad con lo previsto en el presente Estatuto.

El aumento competencial viene del apartado 3 de este precepto, que prevé que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de hacienda pública y tutela financiera de las islas, municipios y los entes locales que se puedan crear, con respeto a su autonomía.

Este nuevo marco estatutario es similar a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 o a aquellas que cuentan con un Estatuto de los denominados de última generación.

Decíamos en el Dictamen 90/2019, de 13 de marzo, que:

"Doctrinalmente se entiende por tutela la técnica de intervención administrativa, en virtud de la cual, la entidad tutelante somete a una cierta disciplina unitaria a otras entidades administrativas, de rango inferior pero no jerárquicamente dependientes de aquélla, ejerciendo, en los términos legalmente previstos, determinadas potestades administrativas sobre la organización, sobre los actos o sobre la actividad de la entidad tutelada (controles de legalidad o de oportunidad, que se actúan a través de autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, resolución de recursos, etc.; puede extenderse incluso a nombramientos y remociones de cargos). La tutela opera en el ámbito administrativo y habilita a la tutelante para realizar actos de ejecución que se proyectan sobre las tuteladas.

La doctrina del Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el concepto y contenido de la tutela financiera recogida en las Sentencias 56 y 57/1983, de 26 de junio, 179/1985, de 19 de diciembre, 187/1988, de 17 de octubre, 214/1989, de 21 de diciembre, 18/1991, de 31 de enero, 331/1993, de 12 de noviembre, y 233/1999, de 16 de diciembre.

Según esta última Sentencia, «el título competencial que más claramente ampara la decisión estatal en este caso es, sin duda, el contenido en el art. 149.1.14. Sea cual fuere el contenido que al concepto de Hacienda General se atribuya, no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad de saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (cuyo establecimiento corresponde también a la competencia estatal), impida la generación de déficit que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal.

Como antes hemos señalado, sin embargo, la precisión del título competencial que ampara la actuación estatal no ofrece base suficiente para resolver el litigio planteado en el que no se atacan los preceptos legales por entenderlos viciados de incompetencia, sino porque, al dictarlos, el Estado ha infringido las normas estatutarias que antes hemos citado y que atribuyen a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución (art. 9.8 E.A.C.), la competencia para "el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, del régimen jurídico y sistemas de responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ésta (...) " (art. 10.1 E.A.C.), y, por último, la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los

arts. 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el art. 9.8 de este Estatuto (art. 48.1 E.A.C.)".

" (...) Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle (...) ".

(...)

"Así, a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones Públicas ex art. 149.1.18 C.E., precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 L.H.L., esto es, el de la "Hacienda general" del art. 149.1.14 C.E. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7º; 237/1992, fundamento jurídico 6º; 331/1993, fundamentos jurídicos 2º y 3º; y 171/1996, fundamento jurídico 5º)."

Por último, como resalta el Preámbulo del PD, la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, del Tribunal Constitucional, en referencia al nuevo art. 7 de la Ley básica en régimen local, *"ha clarificado el régimen básico de las competencias municipales, distinguiendo entre competencias propias, que se atribuirán a los municipios de modo específico a través de la legislación sectorial estatal o autonómica, cada cual en el marco de sus competencias; competencias delegadas por el Estado y las*

comunidades autónomas, y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, cuyo ejercicio no requiere una *habilitación legal especifica pero que solo es posible si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias)".*

En materia de régimen local, el TC (en la ya mencionada Sentencia 41/2016, de 3 marzo, Fundamento Jurídico 3) ha venido manteniendo que:

«El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

El art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/1989, de 21 de, FJ 1). A través de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El Estatuto habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado [SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; y 130/2013, de 25 de abril, FJ 5 E)]. A su vez, el propio Estatuto, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), puede contener las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, pero sólo con el fin de vincular al legislador autonómico, y respetando en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión 'bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' engloba a las Administraciones locales (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; y 103/2013, FJ 4).

Las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos. El primero es concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución (SSTC 103/2013, FJ 4; y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3). (...) .

El segundo cometido de la legislación básica en esta materia es «concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas» (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, FJ 3). El art. 149.1.18 CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los «enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE» (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Por eso «los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del art. 149.1.18 CE pueden tanto venir

impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo»; «los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de «elementos comunes o uniformes» que requiera la satisfacción de «los intereses generales a los que sirve el Estado» [STC 103/2013, FJ 5 e)]. Tales bases incluyen solo «los aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos» [STC 103/2013, FJ 5 e)]».

Por su parte, la STC 45/2017, de 27 de abril [Fundamento Jurídico 3, d)] ha manifestado que:

«El régimen local (art. 149.1.18 CE) y las haciendas locales (art. 149.1.14 CE) son, en efecto, materias respecto de las que el Estado tiene atribuidas competencias de diversa índole (compartida y plena, respectivamente), pero, en todo caso, competencias legislativas; carecen de cobertura, con carácter general, las tareas estatales de gestión o administración en esas materias. Lo ha reafirmado la STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al art. 149.1.18 CE: la competencia estatal «alcanza sólo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases»; de modo que la «función ejecutiva» corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan estatutariamente atribuida. Ello implica que, por virtud de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas en materia de régimen local, corresponden, en principio, a las Comunidades Autónomas todas las tareas de administración relacionadas con los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional que el Estado no haya atribuido a los propios entes locales>> (así lo puso de manifiesto este Organismo en el DCC 379/2019, de 23 de octubre).

2. Pero ahí no se agotan las competencias autonómicas en presencia, pues también se está ejerciendo la competencia que permite la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, (art. 104 EAC), sobre la que decíamos en el Dictamen 145/2021, de 26 de marzo (reiterado en el DCC 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)".

3. También ha de hacerse referencia al título competencial previsto en el art. 106 EAC, en virtud del cual se asume la competencia en materia de procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria.

Respecto a los procedimientos especiales ratione materiae, ya en el reciente DCC 42/2023, de 1 de febrero manifestábamos que *"son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen: "La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias" (STC 166/2014, FJ 4).*

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros, en el Dictamen 370/2021, de 12 de julio, aunque referido al anterior Estatuto, en el que señalamos:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con "el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia" (art. 30.30 EAC). Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable, cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala –entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)»".

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales bastantes para dictar la norma que se pretende.

4. En cuanto al rango de la norma, no se aprecia la existencia de reservas normativas que requieran una norma con rango de ley.

Además, como menciona el Preámbulo de la norma proyectada, por una parte, tanto el art. 10 y la Disposición adicional decimotercera de la LMC como el 7.5 de la LCI requieren desarrollo reglamentario, mientras que, por otro lado, el art. 7.4 LRBRL dispone que el ejercicio de las competencias de los entes locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, siendo los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, en el informe sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, necesarios y vinculantes.

De lo anterior se desprende que, en principio, si el PD se limita a desarrollar tanto las leyes propias como la normativa básica sobre la materia, en su caso, cualquier posible reserva legal estará cubierta por dichas normas.

El Gobierno tiene atribuida con carácter general, por el art. 50 EAC (y ahora, también art. 28 d) LPGC), la potestad reglamentaria, lo que le habilita para dictar la presente norma reglamentaria mediante Decreto, que es la forma que adoptan las normas reglamentarias (o disposiciones generales sin fuerza de ley) del Consejo de Gobierno, según el art. 77.2 LPGC.

V

Observaciones al Proyecto de Decreto.

1. Consideración de carácter general.

La legislación básica, contenida en el art. 7.4 LRBRL, dota de carácter preceptivo y vinculante a los informes objeto del PD. En cuanto a este carácter vinculante, si bien se cita tanto en el Preámbulo como en el título de la norma y en distintos informes obrantes en el expediente, no está, sin embargo, contenido en la parte dispositiva del PD.

La omisión en la parte dispositiva del carácter vinculante de los informes puede afectar a la seguridad jurídica y a la inteligibilidad del PD, por lo que se ha de proclamar en su parte dispositiva expresamente.

Ha de advertirse que la reproducción por la legislación de desarrollo de normas básicas no es inconstitucional cuando esa repetición es inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico, pero para ello es necesario que éste cumpla efectivamente una función de complemento de la legislación básica, un plus normativo, es decir, que establezca normas que concreten las normas básicas, que regulen lo que aquéllas no han previsto y que necesita regulación, que las adapten a las especificidades de la Comunidad Autónoma y expresen las propias opciones de la política autonómica en la materia, de acuerdo con lo que la jurisprudencia constitucional ha señalado en relación con las leges repetitae, entre otras en la STC 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) y STC 73/2016, de 14 de abril (FJ 10), como este Consejo Consultivo puso de manifiesto en su DCC 149/2017, de 2 de mayo.

2. Observaciones al Preámbulo del PD.

La redacción del Preámbulo presenta defectos en su redacción debiendo ser corregida o completada en algunos extremos.

Así, en el apartado II cuando se refiere a la estructura del Decreto, omite la referencia al Anexo, igualmente parte del mismo.

En el apartado III, párrafo tercero, la referencia al "párrafo primero de este decreto" debe entenderse al "párrafo primero del Preámbulo de este decreto".

En este mismo apartado, se señala como finalidad proporcionar un procedimiento a las entidades locales de Canarias para la solicitud del informe de sostenibilidad financiera, así como a las entidades insulares para la solicitud del informe de inexistencia de duplicidades y proporcionar un procedimiento a la Viceconsejería competente en materia de régimen local u órgano que lo sustituya y al órgano autonómico con competencias en materia de tutela financiera para la emisión de los citados informes, pero omite otro de los objetivos de la norma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la norma, que es concretar algunos aspectos sobre el alcance y contenido de dichos informes (artículo 1.1 párrafo tercero de la norma proyectada).

3. Observaciones a la parte dispositiva.

3.1. Observaciones generales.

El Decreto 15/2016 dispone en su directriz Vigesimoprimera, dedicada a la sistemática y división, que la parte dispositiva responderá a un criterio único de ordenación, en cuya redacción se irá siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal, desarrollándose las cuestiones de manera jerárquica y ordenada, completándolas material y formalmente sin dejar huecos ni lagunas, pudiéndose dividir, entre otros, en capítulos, que responderán a razones sistemáticas pero no a la extensión del texto.

Al respecto debe destacarse que la norma se refiere a dos tipos de informes que deben figurar en dos partes claramente diferenciadas a fin de facilitar su comprensión.

Por otro lado, se debe hacer notar que en el texto no existe referencia alguna respecto a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación que ya se vengan ejerciendo por las entidades locales (téngase en cuenta que respecto a los municipios, la LMC, en su Disposición transitoria segunda señalaba que respecto a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación que se vinieran ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la 27/2013, de 27 de diciembre, los municipios podrían continuar la prestación de los

servicios vinculados a las mismas, de tal modo que el procedimiento previsto en el artículo 7.4 LRBRL sería aplicable exclusivamente para la asunción de nuevas competencias o la creación de nuevos servicios). Nada se prevé para las asumidas posteriormente, pero con anterioridad a la aprobación del texto proyectado, ni respecto a las entidades locales insulares.

Al respecto, el artículo 7.4 LRBRL señala que "Las Entidades Locales "solo podrán ejercer" competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (...) ", lo que podría entenderse comprensiva de competencias que ya se vienen desarrollando por las entidades locales, mientras que la norma proyectada se refiere a competencias que se "pretendan ejercer" -artículo 4.1, contemplando la necesidad de solicitar el "previo informe de sostenibilidad financiera".

En este sentido, el artículo 7 de la norma proyectada, en relación con el informe de inexistencia de duplicidades a solicitar por los Cabildos Insulares, señala que será solicitado cuando "pretendan ejercer" competencias distintas a las propias o atribuidas por delegación. Además, este informe es anterior al de sostenibilidad financiera, cuya solicitud se cursará una vez sustanciado el trámite del informe de inexistencia de duplicidades o transcurrido el plazo máximo para la emisión del informe sin que el mismo haya sido notificado (artículo 4.2), por tanto, igualmente previo al inicio del ejercicio de la competencia.

Sería conveniente que la norma hiciera referencia al ejercicio de las competencias, que, en su caso, se puedan venir ejerciendo, por razones de seguridad jurídica.

3.2. Observaciones al articulado.

- Al artículo 1.- Objeto y ámbito subjetivo de aplicación.

Establece este artículo que "1. El presente Decreto tiene por objeto establecer el procedimiento para la emisión del informe de sostenibilidad financiera previsto en la normativa básica del Estado en materia de régimen local, como uno de los requisitos previos para el ejercicio de las entidades locales insulares y municipales del Canarias de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como regular su contenido.

Por otra parte, su objeto se extiende a establecer el procedimiento para la emisión del informe de inexistencia de duplicidades para el ejercicio por las entidades locales insulares de las competencias distintas de las propias o atribuidas

por delegación, cuando la Administración competentes por razón de la materia para emitir este informe sea la Comunidad Autónoma de Canarias.

Además, concreta determinados aspectos sobre el alcance y contenido de los informes de inexistencia de duplicidades de sostenibilidad financiera para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación por las entidades locales insulares y municipales de Canarias.

2. Esta normativa es aplicable a todas las entidades locales insulares y municipales de Canarias**."**

Este precepto deja fuera de la regulación, por estar contenido en la Disposición adicional decimotercera de la LMC, referida precisamente a la solicitud y emisión de informes para el ejercicio de competencias distintas a las propias o delegadas por parte de los municipios, los informes sobre la inexistencia de duplicidades.

Sin embargo, nada empece a que, por necesidades de dotar de claridad, regulación completa y buena técnica normativa y, sobre todo, en aras de la seguridad jurídica, la norma de desarrollo reglamentario contenga una remisión a la LMC en cuanto al informe de inexistencia de duplicidades en relación con los municipios.

El PD concreta determinados aspectos sobre el alcance y contenido de dichos informes -tercer párrafo del apartado 1-, es superfluo, por repetitivo, el último inciso del primer párrafo de apartado 1 del precepto: "así como regular su contenido" debiendo eliminarse si se mantiene la redacción del tercer párrafo del mismo apartado.

En cuanto al apartado 2, referido al ámbito subjetivo de aplicación, la directriz Vigesimosegunda del Decreto 15/2016, en su apartado 3, preceptúa que los criterios orientadores para la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema.

Como el objeto de la norma es tema distinto del ámbito de aplicación, deben ir en artículos distintos.

- Al artículo 4.- Solicitud de informe de sostenibilidad financiera y documentación necesaria.

El apartado 2, especifica que "la solicitud del informe de sostenibilidad financiera se cursará, en todo caso, una vez sustanciado el trámite del informe de inexistencia de duplicidades o transcurrido el plazo máximo para la emisión del informe sin que el mismo se haya notificado" (supuesto en que a tenor del artículo

9.4 en lo que respecta a los Cabildos insulares, y Disposición adicional tercera, apartado 9 LMC, se entiende que no existen duplicidades). Más que sustanciado el trámite del informe, debería señalarse que una vez emitido el informe, lo que es más coherente con el segundo inciso del precepto.

Por otro lado, nada dice de que, para solicitarse informe de sostenibilidad financiera, necesariamente ha de ser, en caso de sustanciarse el de inexistencia de duplicidades, de carácter favorable.

- Al artículo 8.- Tramitación del informe de inexistencia de duplicidades a solicitud de los Cabildos Insulares.

En este artículo, apartado 2, se señala que recibida la solicitud de informe sobre inexistencia de duplicidades, acompañada de la documentación exigida (...) " no obstante, en ningún precepto se señala, a diferencia de lo que sí ocurre respecto al informe de Sostenibilidad Financiera que se detalla en el Anexo del PD, qué documentación es la exigida.

- Al artículo 9.- Órgano competente y plazo de emisión del informe de inexistencia de duplicidades a solicitud de los Cabildos Insulares.

El apartado 4 señala que "transcurrido el plazo de emisión del informe previsto en el apartado 1 de esta disposición sin que se haya producido, se entenderá que no existen duplicidades de competencias".

Se aprecia un error de concordancia en este apartado: debe decir "*este"* en vez de "esta", porque se refiere al informe, aunque el pronombre se puede suprimir sin que afecte a la inteligencia del precepto.

Por lo demás, el apartado 4 no es una disposición propiamente dicha, que es un término reservado en buena técnica normativa o a normas en general (leyes, decretos leyes, reglamentos, etc.) o a los preceptos contenidos en la parte final de las normas (disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias o finales), por lo que debiera cambiarse tal término (p.ej, por "precepto", "artículo" u otro similar).

- Al artículo 10.- Alcance y contenido de los informes de inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera.

El precepto contiene dos temas distintos, según su título, alcance y contenido de los informes de inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera.

Además de ser asistemático, como se ha señalado en las observaciones generales a la parte dispositiva, por un lado, el contenido relativo a una y otra materia debiera

ir en preceptos separados, tal como dispone la directriz Vigesimosegunda del Decreto 15/2016, en su apartado 3 ("cada artículo, un tema").

Por otro lado, el apartado 1, que establece que "(p)ara la apreciación de la sostenibilidad financiera se evaluará la sostenibilidad del conjunto de la hacienda local, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (...))", no se refiere propiamente ni al alcance ni al contenido, por lo que no debería figurar en este artículo, al no tener dicho contenido o materia relación con el título (directriz Vigesimosegunda, apartado 2 del Decreto 15/2016), siendo más propio del artículo 6, relativo a las "Magnitudes a considerar para el análisis de la sostenibilidad financiera".

Por último, el artículo está desordenado, debiendo empezar por las cuestiones generales, por aplicación analógica de la ordenación interna de las normas, y después por las concretas, donde el Informe de no duplicidad debe ser el primero en abordarse al ser el primero cronológicamente que se solicita y se emite.

3.3. A la parte final.

- A la Disposición final primera.- Habilitación normativa.

Señala dicha disposición que "Se habilita a la persona titular del departamento competente en materia de tutela financiera de las entidades locales para modificar la información contenida en el anexo."

Sin embargo, el objeto de la habilitación no sería "modificar la información contenida en el anexo", sino modificar el contenido del Anexo mismo, que se refiere a la documentación a aportar con la solicitud.

Si bien podría tratarse de una "modificación menor", dicha habilitación en la medida en que el art. 76.3 de la LPGC reconoce la potestad reglamentaria a los titulares de las Consejerías en lo relativo a la organización y a su respectivo ámbito interno de funcionamiento y asimismo, cuando sean específicamente habilitados para ello por ley, no tendría la cobertura que proporciona dicho artículo ni ningún otro amparo legal.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regula la emisión de los informes vinculantes para el ejercicio de competencias distintas de las propias y las delegadas

por las Entidades Locales insulares y municipales 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 de este Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON JOSÉ SUAY RINCÓN SOBRE EL DICTAMEN 224/2023, DEL PLENO, RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA EMISIÓN DE LOS INFORMES VINCULANTES PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y LAS DELEGADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES INSULARES Y MUNICIPALES DE CANARIAS (EXP. 235/2023 PD).

Sin discrepar propiamente en lo que hace a la conclusión alcanzada acerca de la conformidad a Derecho del PD sometido a nuestra consideración y que suscribo desde este instante, creo necesaria la formulación de este Voto particular en el ejercicio de la función consultiva, en los limitados términos que a continuación se exponen:

I

Sobre la urgencia en la solicitud y en la emisión del dictamen.

1. No puedo estar de acuerdo, cumple señalarlo ya de entrada, con la observación crítica que se formula acerca de la falta de justificación de la urgencia con que se recaba nuestro parecer en este caso, y en la consecuente exigüidad del plazo otorgado para la emisión de este Dictamen.

Contrariamente a lo que considera la mayoría, resultan suficientemente fundadas a mi modo de ver las razones que se invocan como fundamento de la urgencia. Se consignan en el propio texto del dictamen (F I.3) así que no se precisa volver a reproducirlas ahora.

En concreto, resulta especialmente decisiva en mi opinión la circunstancia alegada por el Gobierno de Canarias de que solo a raíz del acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado (27 de julio de 2022) queda del todo despejado el camino para el despliegue y el ejercicio efectivo de la competencia concernida en este caso.

No le falta razón al dictamen, ciertamente, cuando aduce que la tutela financiera sobre las entidades locales municipales e insulares de Canarias pasó a integrar el entramado competencial propio de nuestra Comunidad Autónoma a partir de la aprobación misma de su reforma estatutaria en 2018 (Ley Orgánica 1/2018); y

que por tanto la competencia trasferida en esta materia pudo ejercitarse desde entonces.

Coincido, pues, con la mayoría en el sentido de que los acuerdos ulteriores que requieran adoptarse en punto al pacífico desarrollo del proceso de trasvase de las competencias en modo alguno habrían podido impedir su ejercicio efectivo desde aquel momento.

Ahora bien, una cosa es que pudiera hacerse y otra que inexorablemente tuviera que hacerse así.

Tratándose de una competencia de carácter novedoso, no parece demasiado reprochable esperar a que se solventaran con anterioridad al inicio de su efectivo ejercicio las diferencias que pudieran existir en las circunstancias expuestas, con vistas a orillar posibles conflictos e inyectar la necesaria dosis de seguridad al funcionamiento del concreto mecanismo de tutela financiera ideado por el Estado (Ley 7/1985, tras su reforma mediante Ley 27/2013) a través del que ha de encauzarse el sistema de las relaciones interadministrativas entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales en el ejercicio de algunas de las competencias de estas últimas, y que se desarrolla precisamente por medio del PD objeto de este Dictamen.

Téngase presente, asimismo, que sólo después de alcanzado el acuerdo en la Comisión Bilateral a que antes se hizo referencia vino a extenderse la virtualidad de dicho mecanismo de tutela financiera a los Cabildos Insulares, extremo soslayado en el dictamen al tratar la urgencia, pese a constituir uno de los principales objetivos proclamados del PD, en tanto que fue la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, la que propició la necesaria modificación de la normativa institucional de estas entidades (Ley 8/2015: con la adición de un nuevo apartado quinto a su art. 7).

Así que no estimo, por tanto, merecedora de reprobación en este caso la falta de justificación de la urgencia en la solicitud de dictamen.

2. El plazo otorgado para la emisión del dictamen, ciertamente, no puede ser más breve (no más que cinco días hábiles, o seis, a lo sumo, si se incluye en el cómputo el propio día de la entrada de la solicitud en el Consejo).

Se justifica también, sin embargo, por la proximidad de la cita electoral que ha de celebrarse a finales de esta misma semana.

Ahora bien, en lo que en cambio sí que no puedo estar más de acuerdo con la posición mayoritaria que ha suscito este Dictamen es en que de este modo se afecta indefectiblemente al ejercicio de la función consultiva, tal y como se señala, y en que desde luego queda así lejos de poder desarrollarse dicha función en las condiciones normales que demanda.

Ignoro si debido al contexto descrito se han confundido los planos y si por la razón expuesta la inevitable, aunque indeseable, urgencia en la emisión de este Dictamen se ha trasladado inopinadamente a la urgencia en la solicitud; y si por eso se ha puesto también en cuestión esta última, inadecuadamente en este caso.

De cualquier modo, lo que sí es cierto es que, comprometida la tarea a la que se nos emplaza en el sentido indicado, sirva la extrema brevedad del plazo del que se ha dispuesto para la formalización de este Dictamen para excusar al menos, la formulación de este Voto particular, si revela algún punto de flaqueza en el desarrollo argumentativo que contiene.

3. Por otra parte, el voluminoso expediente que acompaña la solicitud y la complejidad del análisis que requiere el asunto sobre el que se recaba nuestra opinión (el alcance de la tutela financiera sobre las entidades locales en el concreto ejercicio de algunas de sus competencias) en este caso acrecientan la dificultad de la tarea que se nos encomienda.

Y tampoco la facilita la inhabitual pléyade de asuntos sobre los que en este período (especialmente, en el curso de estas dos últimas semanas) este Consejo Consultivo ha sido emplazado a pronunciarse prácticamente al mismo tiempo en este tramo final de la Legislatura, con vistas a coadyuvar en la acción del Gobierno, señaladamente en el ejercicio de sus potestades normativas, y cumplimentar el trámite que le corresponde en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Su intervención se configura precisamente como el último trámite de dicho procedimiento. Así que valga en fin esta apreciación, última ya, para justificar por qué la urgencia con que ahora se solicita el dictamen no ha acompañado al resto de la tramitación de la norma; y para refutar consiguientemente el reproche que también parece efectuarse en el dictamen en el sentido expuesto.

Lisa y llanamente sucede que solo ahora ha requerido la reducción de los plazos ordinarios la tramitación del procedimiento reglamentario para aprobar una norma, cuya necesidad por otra parte no puede pasarse por alto, en tanto que mira a

encauzar de forma concordada las relaciones de la Comunidad Autónoma con las entidades locales en el ejercicio de sus competencias sujetas al mecanismo de tutela financiera.

II

Sobre la cuestión de fondo: el alcance de la intervención autonómica sobre la esfera de la autonomía local.

Entrando ya en la cuestión de fondo que justifica la formulación de este Voto particular, en realidad, el núcleo básico de mi discrepancia no reside tanto en los distintos aspectos examinados en el dictamen, como en lo que en él cabría echar en falta; aunque, por otra parte, la complejidad de la cuestión de fondo a tratar seguramente justifique la prudencia de que hace gala el dictamen, emitido en unas circunstancias nada favorables a las que no parece necesario volver a referirse.

1. Las entidades locales -islas y municipios, en concreto, en el caso del archipiélago canario- gozan de protección constitucional para la gestión en régimen de autonomía de sus respectivos intereses (art. 137, 140 y 141 de la Constitución). Fuera del círculo de sus correspondientes intereses podrá si acaso cuestionarse hasta dónde pueda llegar a alcanzar su intervención; pero desde luego hasta donde alcanzan sus intereses, sus competencias resultan incontrovertibles en principio, y su ejercicio se garantiza además en régimen de autonomía.

En el frontispicio mismo de la normativa estatal básica sobre régimen local vuelve a refrendarse la salvaguardia de la autonomía para las entidades locales canarias en la gestión de sus respectivos intereses (Ley 7/1985: art. 1; explícitamente lo hace este precepto tanto para los municipios como las islas).

Ahora bien, autonomía no es soberanía, como insistentemente recuerda la jurisprudencia constitucional; de modo que al legislador -estatal o autonómico, atendiendo el orden de distribución de competencias establecido en función de la materia concernida en cada caso - no le está vedado incidir sobre su ejercicio, aun cuando conforme a los condicionantes, y en los términos, que resultan de la propia normativa estatal de carácter básico (Ley 7/1985: LRBRL).

Valga, por todas, la cita del art. 2 LRBRL en tanto que es de aplicación con carácter general este precepto, para las entidades locales en el desempeño de las competencias que les correspondan, y que apela a *"los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia"*, aunque también a *"la estricta*

sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", si bien, antes que para limitar la autonomía de tales entidades locales, como asimismo se cuida de precisar, para asegurar *"la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada"*,.

El cuadro de las relaciones interadministrativas queda después regulado con carácter general por la LRBRL en sus arts. 63 y siguientes, regulación que en la actualidad y desde 1985 excluye prácticamente toda manifestación de tutela administrativa, como había sido la imperante en cambio bajo la sombra del régimen autoritario precedente y que el tránsito a la democracia se preocupó por desmantelar ya incluso antes de la aprobación misma de la Constitución.

He aquí, sin embargo, que, como excepción a este régimen, y es importante retener ya desde este instante el carácter marcadamente excepcional de este mecanismo de intervención, sí que se introdujo en la LRBRL con posterioridad (Ley 27/2013) una modalidad de tutela financiera para las entidades locales en el ejercicio de las competencias que pretendan ejercer distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: concretamente, la subordinación de su ejercicio a la emisión de sendos informes previos, ambos además de carácter vinculante, con vistas a asegurar la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias que pretendan asumirse (art. 7.4).

Hasta aquí, en cualquier caso, la regulación estatal actual, una regulación incompleta y que necesariamente debe ser así, al menos, en cierta medida. Tampoco cabe entender que puede alcanzar mucho más allá, en efecto, porque a las Comunidades Autónomas -al menos, sin la menor duda, en el caso de Canarias, como más adelante cabrá constatar- les está reservada por vía estatutaria la competencia en materia de tutela financiera sobre las entidades locales, y dicha competencia no sólo es de ejecución, sino también de desarrollo legislativo, de modo que han de disponer del reconocimiento de un margen de actuación suficiente para la realización de sus propias opciones, con arreglo a una pacífica y consolidada jurisprudencia constitucional (valga la cita de la STC 212/2005 como botón de muestra).

Más allá de ello, de todos modos, lo cierto es que la legislación estatal se contrae a una regulación de mínimos y aunque pudiera llegar a plantearse si acaso le cabe llegar más lejos, en la actualidad llega donde llega y es por tanto donde ha de situarse el análisis que sigue como punto de partida. El art. 7.2 LRBRL remite el ejercicio de las competencias locales concernidas (distintas de las propias y

delegadas) en su apartado segundo a la legislación respectiva estatal y autonómica. Y hasta donde antes se ha indicado alcanza la regulación estatal.

Justamente, de lo que trata ahora el PD sometido a nuestra consideración es de completar para el caso de Canarias la regulación de la tutela financiera, en los términos que plantea la norma proyectada.

2. Hay que decir que no todas las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de desarrollo normativo se han atenido exactamente al mismo modelo en el ejercicio de sus competencias sobre la tutela financiera de las entidades locales, tal y como el expediente que acompaña al PD viene a poner de relieve.

Es importante señalar, no obstante, que la existencia de modelos diferenciados tiene legítima cabida dentro del abanico de opciones que consiente la normativa estatal básica sobre régimen local. Es decir, no cabe tratar de fundarse en ello para descalificar unos modelos y al contrario ensalzar otros (aunque sí es cierto que unos están en grado de afectar a la autonomía de las entidades locales en mayor medida que otros). Precisamente la variedad existente es consecuencia imprescindible del régimen de distribución constitucional y estatutario de competencias en lo tocante a esta materia y, consecuentemente, del ejercicio del margen de actuación reconocido en ella a cada una de las Comunidades Autónomas.

3. Canarias, de cualquier modo, dispone inequívocamente del espacio competencial sobre la materia concernida (la tutela financiera en el ejercicio de algunas de las competencias de las entidades locales), como ya hemos adelantado, por virtud de lo ahora dispuesto en el art. 105.3 de su Estatuto de Autonomía, con el único límite en lo que expresamente impone el Estado en su normativa básica (LRBRL: art. 7.4 LRBRL), salvada la imprescindible protección de la propia posición constitucional de las entidades locales, huelga la explicación.

Interpretado restrictivamente el indicado límite, como así ha de ser en mi opinión, en tanto que excepción puntual como mecanismo de tutela administrativa al margen del sistema de relaciones interadministrativas establecido con carácter general, y dada su incidencia además sobre los asuntos de interés de las entidades locales y la necesaria salvaguardia de su gestión en régimen de autonomía (art. 1 LRBRL), ha de contraerse dicho límite a lo que en rigor establece el precepto legal antes indicado: así, pues, no cabe en efecto la asunción de nuevas competencias sin solicitar los informes previstos en el art. 7.4 LRBRL y si se emiten dichos informes tienen carácter vinculante (y por tanto obstativo); pero fuera de tales extremos la

regulación de los demás aspectos queda deferida a la regulación propia de cada Comunidad Autónoma.

No refuta este aserto, desde luego, el dictamen suscrito por la mayoría a propósito del PD sometido a nuestra consideración. Pero tampoco se pronuncia explícitamente a este respecto y en mi opinión habría debido manifestarse o, al menos, avanzar algún ápice en el sentido indicado, que por lo demás ahora paso a desarrollar:

- El modelo adoptado por Canarias, por un lado, no es la primera vez que se contempla por nuestra legislación autonómica. Adelantándose a lo ahora establecido, ya vino a decantarse por la misma opción la Ley de Municipios (Ley 7/2015), aunque limitadamente para el caso de los Ayuntamientos (disposición adicional decimotercera) y no para los Cabildos. Justamente, uno de los objetivos del PD, como ya se ha dicho antes, es extender a ellos una regulación que prácticamente reproduce (art. 7 a 9). Limitadamente también, la regulación contenida en la Ley 7/2005 atenía a uno solo de los dos informes, el relativo a la inexistencia de duplicidades (y no así al de sostenibilidad financiera).

La Proposición de Ley que dio origen a la cristalización de la normativa municipal a la sazón ya contenía esta previsión, que este Consejo Consultivo en nada objetó en su Dictamen 34/2015. Y tampoco el Estado puso objeciones, del mismo modo que tampoco planteó controversias, en lo que se nos alcanza a saber, en relación con los variados modelos adoptados por la normativa autonómica, fuera en sentido coincidente con el acogido por la nuestra o discrepante, total o parcialmente.

Así que la interpretación que patrocinamos está avalada en primer término por los precedentes existentes a propósito de la cuestión. Lo pone de manifiesto también el segundo informe complementario al informe de iniciativa reglamentaria que figura en el expediente.

- Por otro lado, el modelo así trazado y que ahora se trata de generalizar por medio del PD objeto de este Dictamen es un modelo equilibrado, en la medida en que no pretende obstaculizar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en los asuntos de su interés sino en lo estrictamente indispensable: emplaza a las administraciones competentes para la emisión de los informes a pronunciarse sobre los respectivos extremos que les compete en cada caso (inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera del ejercicio de la competencia que pretende asumirse), reconociéndoles así el trámite del que disponen para exteriorizar su criterio al respecto y, en caso de hacerlo, las entidades locales receptoras del

informe obligadas quedan también a atenerse a lo en ellos establecido, sin perjuicio en su caso de su eventual impugnación en vía administrativa o jurisdiccional.

Pero tampoco la asunción de competencias por las entidades locales queda postergada de una forma total y absoluta (aunque sí limitada y parcial) y bloqueadas en consecuencia de manera indefinida y sin remedio a expensas del cumplimiento del trámite cuando se le antoje a la administración informante, que es uno de los grandes inconvenientes que acostumbra a denunciarse con razón y con no poca frecuencia en el marco de las relaciones interadministrativas, en tanto que compromete y frustra la suerte de no pocas iniciativas y, en el supuesto que nos ocupa, afectaría sin remedio a asuntos de interés de las entidades locales y por tanto de la colectividad que éstas representan.

- En el específico marco de las relaciones interadministrativas en que se sitúan los informes que nos ocupan, en fin, está de más pretender la aplicación de las previsiones establecidas por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común (Ley 39/2015: LPACAP) de forma totalmente acrítica e irreflexiva.

No se tratan los informes que nos ocupan de los "informes" en el sentido estricto en que se regulan por ella, ni aquéllos tienen lugar en el marco de "procedimientos administrativos" propiamente tales, dirigidos en suma a la articulación de las relaciones entre las administraciones públicas y los "ciudadanos", asimismo ausentes estos últimos en el asunto que nos concierne. Como acertadamente refieren los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma, las cosas son en Derecho lo que son más allá de lo que dicen ser.

Es singularmente compleja su caracterización, desde luego, porque no se trata por medio de tales informes de ilustrar técnicamente con su juicio al órgano competente sobre la mejor decisión a adoptar para la satisfacción de los intereses públicos que tiene encomendados la administración actuante (en este caso, las entidades locales municipales e insulares de Canarias).

Su efecto habilitante les aproxima a las técnicas de carácter autorizatorio, al menos, en parte; unas técnicas ausentes ahora prácticamente en las relaciones interadministrativas que nos ocupan. Aunque, con todo, recuérdese que, por el contrario, eran no poco habituales bajo el régimen anterior, y que, pese a tratarse de un régimen férreamente centralizado, no está de más dejar consignado que el art. 95 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 preveía justamente el

silencio positivo a falta de respuesta en supuestos de tutela administrativa, frente a la regla general del silencio negativo (art. 94).

De cualquier modo, si pretende deducirse algún genero de consecuencias a partir de lo dispuesto por la propia LPACAP, aun estando fuera de lugar su mimética aplicación en los términos ya expuestos, ha de señalarse que, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, y como mecanismo justamente de defensa de las competencias de las administraciones implicadas (en nuestro caso, se trataría del ejercicio de la tutela financiera), resulta que dicha Ley admite sin dificultad la viabilidad de que las actuaciones iniciadas por la administración actuante puedan proseguir en defecto del informe que corresponde emitir a una administración distinta a ella (art. 80.4 LPACAP).

Con vistas a evitar así el entorpecimiento de las competencias mutuas, cuyo ejercicio queda sujeto además en el marco de las relaciones interadministrativas que nos ocupan a los principios de colaboración, cooperación y lealtad institucional, cuya explícita vigencia proclama con no poco énfasis la legislación administrativa general (en este caso, la Ley 40/2015: arts. 3 y 140), así como específicamente, en el ámbito local, la LRBRL (arts. 55 y siguientes).

Lo que, de cualquier modo, no es óbice para que las reglas legalmente establecidas (LRBRL: art. 2) acerca de la inexistencia de duplicidades y estabilidad presupuestaria deban ser observadas en todo caso y su cumplimiento pueda resultar jurídicamente exigible; aunque, eso sí, ya en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es a la postre, a partir de la legitimación que tienen explícitamente reconocidas a tal efecto las administraciones implicadas, donde se residencian y dirimen las eventuales controversias en el marco de las relaciones interadministrativas que nos ocupan (art. 65 y 66 LRBRL), y no ya en el marco de una "tutela" administrativa imperante antes de la Constitución, cuando los entes locales eran tratados como menores de edad y para suplir su supuesta falta de capacidad de actuación (de ahí tal denominación).

4. A mi juicio, por virtud de cuanto antecede, no le falta al PD objeto de nuestro dictamen, en suma, la adecuada fundamentación jurídica que precisa, particularmente, en lo que hace a la articulación concreta que plantea de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera, y cuya regulación completa en desarrollo de la tutela financiera que le incumbe ejercer a la Comunidad Autónoma respecto de las competencias de las entidades locales distintas de las propias y delegadas.

El establecimiento del orden correspondiente en la emisión de dichos informes y su correlativa sucesión en el tiempo, así como sus relaciones respectivas y su recíproco condicionamiento atendiendo a la respuesta dada en cada caso, incluida la hipótesis de una eventual falta de respuesta en punto a la tramitación de las iniciativas para la asunción de nuevas competencias, son extremos a cuya regulación atiende el PD: lo hace *"expresis verbis"*, como requiere la doctrina citada en documentación obrante en el expediente, y sin orillarlos por tanto; y lo hace además de forma plausible, precavida y equilibrada para dotar de efectividad la autonomía constitucionalmente garantizada de las entidades locales.

Nada de lo expuesto es refutado en el dictamen, desde luego; pero, en mi opinión, como señalaba al principio, habría debido descender al tratamiento de estos aspectos con ocasión del examen del articulado del PD, si no con el mismo sentido y alcance con que se tratan en este Voto, lo que habría resultado prácticamente inviable, dadas las condiciones ya advertidas en que se emite este Dictamen, al menos, reforzando explícitamente su aval a la normativa proyectada, una conformidad a Derecho que comparto sin reservas, como ya destaqué al principio, pero que encuentro insuficientemente fundada en el texto del dictamen a la vista de lo expuesto.

III

Sobre las deficiencias advertidas de carácter sistemático.

Ya para concluir, no me es posible compartir el sentido de algunas de las deficiencias observadas en el dictamen a propósito del PD, fundamentalmente de carácter sistemático, que a continuación paso a concretar.

1. No me parece atendible, en primer término, la necesidad de referirse al carácter vinculante de los informes en la parte dispositiva del PD. Nada le impide hacerlo así y no sería reprochable si lo hiciera, porque serviría como punto de partida de la regulación proyectada, sin que pudiera objetarse a tal fin la doctrina de la *"lex repetitae"*, con la que en suma resultaría conciliable.

Pero tampoco resulta necesario y obligado reproducir la normativa básica, es más, resulta en mi opinión más adecuada técnicamente la opción escogida porque se asegura así el debido respeto a los respectivos espacios competenciales cuyo desarrollo incumbe respectivamente a la legislación estatal y a la legislación autonómica, tratándose por lo demás de una determinación la que nos ocupa (el

carácter vinculante de ambos informes) que a nadie le pasa inadvertida y que subraya además el propio Preámbulo y el Título de la norma.

2. Con lo establecido por el PD en su disposición final segunda queda suficientemente aclarado el ámbito temporal de aplicación de la norma, que empieza así a surtir sus efectos a partir del momento de su entrada en vigor al día siguiente de su publicación oficial.

Así que tampoco parece necesario enmendar el texto con vistas a acoger la observación general acogida en el dictamen con vistas a la determinación de los supuestos en que resulta de aplicación el "procedimiento" regulado por la PD cuya regulación constituye por otra parte el objeto primordial de la norma.

En todo caso, se trataría de compleja aplicación dicho procedimiento si se pretendiera hacerse de modo diferente, al menos, en lo que hace a los supuestos que ya se ha consumado la asunción de las competencias por parte de las entidades locales y podría desencadenar una potencial fuente de conflictos en tales casos.

3. En realidad, lo que hace el art. 1 PD en los dos párrafos que siguen en su apartado primero a lo establecido en su primer párrafo es precisamente desarrollar y avanzar en la concreción de lo dispuesto por este último. Así que, todo lo contrario, la eventual supresión de su tercer párrafo dejaría sin desarrollo uno de los dos aspectos que son objeto de regulación por la norma (aquél al que se refiere el párrafo segundo) y cuya incorporación al Preámbulo se postula en otro lugar del dictamen.

Por tanto, las alternativas serían, o bien mantener como está el precepto, o bien suprimir los párrafos segundo y tercero. En mi opinión, habida cuenta de la indicada alternativa avanza en la concreción de los mandatos de la norma proyectada y en la certeza del Derecho la opción escogida por el PD.

Tampoco resulta menester escindir en preceptos diferenciados el tratamiento del objeto y el ámbito subjetivo de aplicación de la norma. Con su contemplación en distintos apartados, y en la medida en que no deja de haber conexión entre ambos "temas" si se quiere acoger la expresión propia del Decreto 15/2016, se satisfacen suficientemente las exigencias requeridas a la regulación propuesta en punto a garantizar la debida claridad de sus determinaciones.

4. Tampoco puedo compartir, y en modo alguno en este caso, la observación formulada al segundo apartado del dictamen al art. 4, en la medida en que la referencia que incluye dicho precepto a que se cursará la solicitud del informe de

sostenibilidad financiera se formula *"una vez sustanciado el trámite del informe de inexistencia de duplicidades o trascurrido el plazo máximo de emisión del informe sin que el mismo se haya notificado"* y, por tanto, no solo si resultara favorable dicho informe, como parece postular el dictamen en una interpretación que por otro lado sería abiertamente incompatible con lo prevenido a renglón seguido en el art. 5.3 PD, un precepto, por otra parte, que en su conjunto no merece ningún género de observaciones en el texto del dictamen.

5. Sí me parece asumible la observación inicial que se formula al art. 10, más concretamente en lo atinente a la ubicación sistemática más adecuada que procede respecto de su primer apartado.

Disiento en cambio en el desorden que se reprocha a este precepto en su conjunto, que contempla una serie de reglas comunes y sin distinción para los dos informes y que, además en su último párrafo (del apartado cuarto), lo mismo que en la rúbrica del precepto, se refiere al informe de inexistencia de duplicidades con anterioridad al de sostenibilidad financiera, como plantea adecuadamente el dictamen.

En realidad, todas las deficiencias sistemáticas advertidas se solventarían sin más con el traslado de lo dispuesto en su apartado primero, que es el estrictamente referido al informe de sostenibilidad financiera.

6. Y con acoger la indicada observación de carácter sistemático que acaba de señalarse, a la vez y ya para terminar, no habría necesidad a mi entender de acoger las demás variaciones de este orden (sistemático) que se proponen en el apartado del dictamen relativo a las observaciones generales a la parte dispositiva.

Ciertamente, el informe acerca de la inexistencia de duplicidades es el que resulta exigible en primer término y desde esta perspectiva su regulación en efecto habría de preceder a la del informe sobre sostenibilidad financiera, como sugiere el dictamen; pero hay que tener en cuenta también que así como este último se regula en el PD tanto para las entidades locales insulares como para las municipales, el de inexistencia de duplicidades se regula solo para el caso de las primeras (ya que en el caso de las segundas la regulación figura en la Ley 7/2015), así que de este punto de vista se antepone la regulación de lo general (para todas las entidades) a lo más concreto (solo para los cabildos), tal como propugna el dictamen y quiere también el Decreto 15/2016.

Una regulación, en suma, cuyo orden resulta coherente y que consecuentemente no compromete su comprensión: primero, el informe de sostenibilidad financiera (arts. 3 a 5); sigue después el de inexistencia de duplicidades, exclusivamente para las entidades locales insulares (arts. 7 a 9), y termina con una serie de reglas comunes a ambos (arts. 10 y 11).

En el sentido expuesto, formulo este Voto particular, en San Cristóbal de La Laguna, a 25 de mayo de 2023.