



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 1 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de julio de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género (EXP. 281/2023 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Por medio de escrito de 9 de junio de 2023, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 12 de junio de 2023, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo de lo dispuesto en el art.

11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género (PD).

A la solicitud de Dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del PD y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 8 de junio 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).

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

* Voto Particular: Sr. Suay Rincón.

2. Se ha solicitado el presente Dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de *«Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea»*.

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en el art. 49.3 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género. En dicho precepto se regula dicha Comisión en los siguientes términos:

«1. La Comisión General de Coordinación del Sistema estará integrada, en la forma que se determine reglamentariamente, por:

La Dirección del Instituto Canario de la Mujer, que la presidirá.

El coordinador general, que asumirá la Secretaría de la Comisión.

Cada uno de los coordinadores insulares.

Dos personas representantes de los municipios canarios designadas por la Federación de Municipios de Canarias.

Una persona representante de la Delegación del Gobierno en Canarias, nombrado por el Delegado.

Una persona representante de la organización judicial designada por el Consejo General del Poder Judicial.

Una persona representante del Ministerio Fiscal designada por el Fiscal General del Estado.

Una persona representante de la consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de educación, nombrada por el Consejero y con rango mínimo de director general.

Una persona representante de la consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de servicios sociales, nombrada por el Consejero y con rango mínimo de director general.

Una persona representante de la consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de sanidad, nombrada por el Consejero y con rango mínimo de director general.

Un representante de las entidades colaboradoras integradas en el sistema.

Un representante de las asociaciones de mujeres reconocidas legalmente y que entre sus funciones y servicios se encuentre la atención a las víctimas de violencia de género.

2. *Corresponde a la Comisión el ejercicio de las competencias de asesoramiento, asistencia e informe sobre las siguientes materias, sin perjuicio de cualesquiera otras que se atribuyan por esta Ley o por sus disposiciones de desarrollo:*

a) *la determinación general de los criterios básicos y comunes para evaluar las situaciones de violencia o riesgo de la misma, y las necesidades materiales y personales y los índices objetivos a que debe responder la evaluación para decidir la consecución de las prestaciones asistenciales contenidas en el sistema;*

b) *la fijación de los fines y objetivos mínimos comunes en materia de promoción, detección, prevención, amparo y reintegración sociofamiliar;*

c) *el marco de las actuaciones a desarrollar por las distintas administraciones, así como las que se consideren prioritarias;*

d) *el establecimiento de criterios generales básicos a que debe responder la evaluación de la eficacia y rendimiento de los servicios, prestaciones y medios de atención a las mujeres víctimas de violencia de género.*

3. *Reglamentariamente se establecerá el régimen de organización, funcionamiento y competencias de la Comisión».*

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento de ejecución de normas autonómicas, procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

3. Tal y como se ha indicado, el presente dictamen ha sido solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en funciones, por lo que, con carácter previo al análisis de la norma proyectada, se hace preciso tratar la cuestión relativa a si el presente PD se enmarca dentro de los límites del art. 48 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) -en adelante, LPGC-, y, en consecuencia, puede ser tramitado por el Gobierno en funciones.

En cuanto a los límites de actuación de un Gobierno en funciones, el art. 52.2 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), establece que:

«2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, que tendrá lugar en el plazo máximo de quince días, a contar desde la fecha de nombramiento de la persona titular de la Presidencia. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará las atribuciones del Gobierno cesante».

Por su parte, el art. 48 LPGC, de aplicación al contenido del texto normativo sometido a dictamen -como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, entre otros, en sus recientes Dictámenes 153, 154 y 155/2023, de 17 de abril de 2023- dispone que:

«1. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, absteniéndose de adoptar decisiones que impliquen dirección de la política general o comprometan la política del Gobierno que vaya a sucederle.

2. El Gobierno en funciones limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia.

3. El Gobierno en funciones no podrá aprobar el proyecto de ley de presupuestos de la comunidad autónoma ni ejercer, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados, las siguientes facultades:

a) La iniciativa legislativa.

b) Hacer uso de las delegaciones legislativas conferidas por el Parlamento de Canarias.

c) La potestad reglamentaria, salvo que se limite a la mera organización interna».

Este organismo consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto al alcance funcional del gobierno en funciones en el Dictamen 220/2019, de 6 de junio, en el que, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia y de Dictámenes anteriores de este Consejo Consultivo, razonaba lo siguiente:

«3. Sobre el Gobierno en funciones.

El 26 de mayo de 2019 se celebraron elecciones al Parlamento de Canarias. El art. 52 de la L.O. 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, dispone que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento y continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Por consiguiente, el Gobierno desde el 26 de mayo pasado está en funciones.

La Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, no regula el Gobierno en funciones. La Disposición Final Primera de esta Ley ordena la aplicación supletoria de la legislación del Estado en lo no previsto en ella.

El art. 21.3 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, señala lo siguiente sobre el gobierno en funciones:

«1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.

3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.

b) Plantear la cuestión de confianza.

c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales».

La jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto del alcance funcional de un Gobierno en funciones (STS 20 de septiembre de 2005), asumida por este Consejo Consultivo en varios de sus dictámenes (DDCC 42/1995, 43/1995, 63, 73, 85 y 86/1999), había venido considerando que un Gobierno en funciones no debería tomar en consideración ni aprobar un reglamento de desarrollo o ejecutivo de ley por cuanto el ejercicio de la potestad reglamentaria excedía del concepto «despacho ordinario de asuntos», al tratarse de un acto de «orientación política».

No puede desconocerse, sin embargo, que la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2013, parece matizar el alcance de los antedichos conceptos jurídicamente indeterminados.

Indica tal sentencia que «“el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan, pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales”. Por otra parte, son diferentes las causas generadoras de un Gobierno en funciones, por lo que en unos casos el interregno “será breve” (exigencia de responsabilidad política) mientras que en otros (elecciones) la interinidad “puede extenderse a lo largo de varias semanas e, incluso, de varios meses”. En consecuencia “el Gobierno puede permanecer en funciones un período de tiempo significativo”.

En efecto, (...) “la Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones”. Sí indica que un Gobierno en plenitud funcional ejerce las funciones de “dirección de la política interior (...) para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria” (...). Si esto es lo que hace un Gobierno en plenitud funcional, “es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones”».

Respecto de esta cuestión, la sentencia citada precisa que «el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya».

A tales efectos, son actos de orientación política “aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado”; también explica que queden “en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales” (art. 21 de la Ley 50/1997). Tampoco puede “disolver una o ambas Cámaras, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, actos de clara orientación política”, concluyendo que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer “no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan”.

Es por ello que la determinación del alcance funcional de un Gobierno en funciones obliga a “examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal”. Criterio que, por lo demás, se confirma si atendemos al hecho de que una interpretación extensiva de tales limitaciones funcionales “supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el “despacho ordinario de los asuntos” públicos parece comprender todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Lo que quiere decir que se amplía el concepto “despacho ordinario de asuntos”, tanto por las diferentes causas de un Gobierno en funciones como por la necesidad de que no haya solución de continuidad en el ejercicio de la dirección política del Estado, y se restringe el concepto “actos de orientación política”, que parece referirse a los actos político-constitucionales y a los actos normativos primarios, que son los que en puridad pueden cambiar la orientación política del Estado”.

Este Consejo lógicamente no podía desconocer la doctrina sentada por la señalada Sentencia, que continúa y profundiza la jurisprudencia anterior, entendiendo que se ha de examinar caso por caso y asunto por asunto, a los efectos de determinar si nos encontramos ante un supuesto que se puede encuadrar entre los incluidos en el despacho ordinario de asuntos o, por el contrario, no es así y, en consecuencia, no puede ser abordado por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general. Esta cuestión se trató, entre otros, en los Dictámenes 240/2015 y 241/2015, ambos de 30 de junio, y 273/2015, de 15 de julio. (...)

Posteriormente, la Jurisprudencia ha seguido incidiendo en este criterio. Entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2017, y más recientemente, la de 12 de marzo del presente año, a tenor de la cual:

«En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse».

Pues bien, la aplicación de dichos criterio al caso y como se señalaba en la referida sentencia de 27 de diciembre de 2017, lleva a considerar en primer lugar (...). En segundo lugar, se trata de una revisión del planeamiento hidrológico que responde a la previsión legal de revisión sexenal establecida al efecto y en cumplimiento y persecución de los objetivos establecidos en la normativa comunitaria e interna, de manera que no responden a una iniciativa política del Gobierno ni a criterios de dirección política en la materia, sino que es la normativa aplicable la que orienta la política del agua, sin perjuicio del ámbito de discrecionalidad que en su desarrollo corresponda a quien ejerce la potestad reglamentaria, que no puede identificarse con el establecimiento de nuevas orientaciones políticas y que, por ello, como indica la sentencia del Pleno que se ha transcrito, no comporta la exclusión del ámbito del “despacho ordinario de asuntos”».

De la doctrina expuesta se extrae que los criterios jurisprudenciales en relación con el concepto de «despacho ordinario de asuntos», se pueden sintetizar en los siguientes:

a) La existencia de un gobierno en funciones constituye una exigencia constitucional, por cuanto el gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo, si bien su actuación está sometida a limitaciones.

b) Ausencia, en la actuación del Gobierno en funciones, de establecimiento de nuevas orientaciones políticas.

c) Imposibilidad de condicionamiento, compromiso o impedimento para las orientaciones políticas que pueda fijar el nuevo Gobierno.

d) Examen caso por caso de los supuestos, atendiendo a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca.

A los anteriores criterios se debe añadir, a la luz del art. 48.3.c) LPGC, que la potestad reglamentaria se limite a la mera organización interna.

Además, debe advertirse que las potestades del Gobierno en funciones previstas en el art. 48 LPGC tienen carácter excepcional y, por tanto, deben aplicarse e interpretarse restrictivamente, teniendo en cuenta, en todo momento, que el análisis se ha de efectuar caso por caso, atendiendo, como se acaba de decir, a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca.

En relación con los reglamentos de organización interna, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2019 ha señalado que:

«(...) De modo que nos corresponde determinar si estamos o no ante una disposición general de carácter organizativo, y si es así, si resultaba o no preciso el trámite de audiencia a los sindicatos recurrentes.

Venimos considerando reglamentos de organización, siguiendo en este punto a la Sentencia de 6 de abril de 2004 (recurso de casación nº 4004/01), a aquellas disposiciones generales que se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, y de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. Ya la Sentencia de 14 de octubre de 1997, que se cita, resume la jurisprudencia en esta materia declarando que por disposición organizativa entendemos aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorar.

De modo que siguiendo ese criterio, la disposición general que, como la ahora impugnada, crea un órgano administrativo nuevo, una comisión interministerial, proyecta sus efectos esencialmente en el seno de la propia Administración, organizando el seguimiento y análisis de las cláusulas sociales en la contratación pública y demás funciones que luego abordaremos (...).».

Esta concepción del carácter organizativo de los reglamentos es predicable del PD sometido a dictamen, por cuanto se limita a regular el alcance de la organización y el funcionamiento de un órgano administrativo creado por la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, cual es, la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género. Esta Comisión no

deja de ser, esencialmente, un órgano interno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyos efectos carecen de una proyección externa, al menos de carácter directo, proyectándose fundamentalmente en el ámbito interno de la Administración autonómica, tal como se extrae de las funciones que se le atribuyen tanto en la Ley que la crea, como en el presente PD y que se limitan al asesoramiento, asistencia e informe sobre materias concretas (la determinación de criterios básicos y comunes para evaluar las situaciones de violencia de género o de riesgo de la misma; la fijación de fines y objetivos mínimos comunes en las materias que regula; el establecimiento de marcos de cooperación entre las distintas Administraciones públicas con competencia en la materia; o, el seguimiento de la implementación de programas, protocolos y demás instrumentos de colaboración, coordinación y cooperación en materia de violencia de género).

A tal consideración de reglamento organizativo no obsta el hecho de que en su composición se integren personas adscritas a otras Administraciones Públicas u organizaciones, y ello, porque tal composición viene preestablecida en la Ley que la crea (art. 49.1), sin que el reglamento introduzca ninguna regulación «*ex novo*» en esta materia.

De otro lado, se trata de un PD que responde a la previsión legal establecida al efecto en el art. 49.3 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, de manera que no responde a una iniciativa política del Gobierno ni a criterios de dirección política, sino que es la normativa ya existente la que orienta las políticas en materia de violencia de género, sin perjuicio del ámbito de discrecionalidad que en su desarrollo corresponda a quien ejerce la potestad reglamentaria, que no puede identificarse con el establecimiento de nuevas orientaciones políticas.

Asimismo, la regulación establecida en la norma proyectada no compromete ni impide las decisiones que en el ejercicio de sus funciones deba adoptar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones autonómicas que, entre otros extremos, puede proceder en la forma prevista en el art. 83 LPGC al disponer que «*las iniciativas reglamentarias cuya tramitación no haya concluido por el cese del Gobierno podrán proseguir y finalizar su tramitación una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida*».

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias; así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016).

Debe señalarse, que la Ley 1/1983, de 14 de abril ha sido derogada por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de este mismo año, y que en su art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias si bien, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma, sin que contenga regulación alguna transitoria, la misma no resulta de aplicación al procedimiento, aunque sí en lo relativo al contenido del texto normativo sometido a dictamen.

Por lo demás, en el Preámbulo del PD y en el acuerdo gubernativo de toma en consideración de la norma proyectada, se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico 7.º, letra b), la Sentencia nº 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.

Así, en dicho Preámbulo se afirma al respecto que *«Por otra parte, este Decreto se adecúa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En similares términos se pronuncia el artículo 66.2 de Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, respecto de la adecuación a los principios de buena regulación en el preámbulo de los proyectos de reglamento.*

En efecto, la presente norma cumple con los principios de necesidad y eficacia pues su objetivo es el desarrollo de la previsión contenida en el artículo 49.3 de la

Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, y constituye el instrumento normativo más adecuado para su consecución.

El Decreto se adecúa, asimismo, al principio de proporcionalidad ya que contiene la regulación imprescindible para atender a la organización y el funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género, como órgano colegiado de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y al principio de seguridad jurídica, en tanto resulta coherente con el resto de ordenamiento jurídico, especialmente con el conjunto de normas de aplicación a los servicios sociales de Canarias.

En cuanto a la aplicación del principio de transparencia, se ha prescindido de los trámites de consulta, audiencia e información públicas al tratarse de una norma meramente organizativa, todo ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de conformidad con el artículo 80.3, letra b) y 7, párrafo tercero, de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en el citado precepto, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (ahora previstos, además, en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo).

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PD y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe de iniciativa reglamentaria, emitido por la Directora del Instituto Canario de Igualdad (ICI), de fecha 1 de marzo de 2023, en el que se analiza:

1.- Justificación de la iniciativa.

1.1.- Situación de hecho que motiva la iniciativa.

1.2.- Justificación del proyecto.

1.3.- Alternativas.

2.- Análisis de la iniciativa.

2.1.- Objeto de la iniciativa.

2.2.- Competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.3.- Órgano competente para la aprobación de la disposición.

2.4.- Estructura y contenido.

2.5.- Normas estatales y autonómicas en la materia.

2.6.- Tramitación del Proyecto de Decreto.

2.7.- Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

2.8.- Creación de nuevos órganos administrativos.

2.9.- Simplificación administrativa.

2.10.- Relación con las políticas transversales.

2.10.1.- Consideraciones generales.

2.10.2.- Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiere seguido.

2.10.3.- Informe de evaluación del impacto por razón de género, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017.

Informe de impacto sobre la identidad y expresión de género, exigido por el 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.

2.10.4.- Evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.10.5.- Informe sobre impacto en la infancia y la adolescencia, según lo previsto en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

2.10.6.- Informe sobre el impacto de la normativa en la familia, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

2.10.7.- Informe sobre el impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

2.10.8.- Informe de impacto por razón de cambio climático [apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética].

3.- Memoria económica.

4.- Aspectos relativos a su aplicación.

- Traslado del Proyecto de Decreto a los distintos departamentos de la Administración autonómica [norma tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016], habiéndose formulado observaciones al PD por parte de las siguientes Consejerías del Gobierno de Canarias:

* Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, de fecha 4 de abril de 2023.

* Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, de fecha 5 de abril de 2023.

* Secretaría General de Presidencia del Gobierno, de fecha 11 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Seguridad y Justicia, de 16 de marzo de 2023 [art. 76, b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, declarado transitoriamente en vigor por la Disposición transitoria primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, de fecha 22 de marzo de

2023 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 1 de abril de 2023 [normas octava a decimoprimera del Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio, modificado por el Decreto 175/2022, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos (BOC nº 161, de 16 de agosto de 2022)].

- Informe de la Unidad de Apoyo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, en su calidad de responsable funcional de la Unidad de Igualdad del Departamento, por el que se formula el informe de comprobación en relación al informe de impacto de género del PD, de fecha 4 de abril de 2023.

- Informe de la Directora del ICI formulando observaciones al informe de comprobación emitido por la Unidad de Apoyo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, en su calidad de responsable funcional de la Unidad de Igualdad de la Consejería, de fecha 11 de mayo de 2023.

- Informe de la Directora del ICI sobre el resultado y valoración de las observaciones realizadas por las Secretarías Generales Técnicas departamentales, de fecha 11 de mayo de 2023.

- Informe de la Directora del ICI sobre las observaciones recibidas por parte de la Dirección General de Calidad de Modernización y Calidad de los Servicios, de fecha 11 de mayo de 2023.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 31 de mayo de 2023 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto 15/2016].

- Informe de la Directora del ICI justificativo del cambio de criterio adoptado en relación con la necesidad de solicitar informe, de carácter facultativo, a las

entidades que se relacionan en el apartado 2.6.2 del Informe de iniciativa reglamentaria, de fecha 2 de junio de 2023.

- Informe de legalidad de que emiten las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, y de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, en relación con la tramitación del procedimiento conducente a la toma en consideración por el Gobierno del PD, de fecha 6 de junio de 2023.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido en sesión celebrada el 6 de junio de 2023 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Objeto, finalidad y estructura del Proyecto de Decreto.

1. En lo que respecta al objeto y finalidad del PD, el propio art. 1 del PD señala que «El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género (en adelante, la Comisión General de Coordinación del Sistema), en su condición de órgano colegiado integrado en la Consejería competente en materia de igualdad», añadiéndose en el Fundamento II del Preámbulo de la norma proyectada lo siguiente:

«Desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno de Canarias, a través del Instituto Canario de Igualdad, y los cabildos insulares, han puesto en marcha y consolidado la denominada Red canaria de Servicios y Centros Públicos Especializados en la atención social de víctimas de violencia de género, integrada en la actualidad, a nivel insular, por el Dispositivo de Emergencia para Mujeres Agredidas (DEMA), los servicios y centros de información, orientación y asesoramiento, así como los de atención e intervención integral y multidisciplinar – no previstos en la citada Ley territorial, pero necesarios para hacer efectivo el derecho de las víctimas de violencia de género a la atención integral-, reconocido a las mismas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y los recursos de acogida en sus diferentes tipologías: centros de acogida inmediata, casas de acogida y pisos tutelados.

Ello ha dado lugar al establecimiento de una relación de colaboración, coordinación y cooperación ya consolidada entre el Instituto y cada una de las corporaciones insulares, si bien, la violencia contra las mujeres por el hecho de serlo

sigue siendo una lacra, de carácter estructural, que como ha quedado dicho, afecta al conjunto de la sociedad y, por ende, a la propia calidad del sistema democrático, y que se proyecta en muy variados ámbitos y requiere la intervención de las distintas Administraciones públicas, en función de las correspondientes competencias materiales: igualdad, servicios sociales, salud, justicia, educación, seguridad, entre otras, y la participación de las entidades del Tercer Sector que están más cerca de las víctimas y que cuentan con experiencia en la atención a las mismas.

Por otra parte, la necesidad de arbitrar una respuesta integral, eficaz y coordinada de todas las instituciones con competencias en materia de violencia contra las mujeres, previa constatación de la magnitud alcanzada por esta lacra social y el análisis de los obstáculos y problemas que vienen impidiendo su erradicación, motivó la aprobación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género en el año 2017, en cuya ejecución resultaron implicadas la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, y del Plan Conjunto Plurianual en materia de violencia contra las mujeres, aprobado por la Conferencia Sectorial de Igualdad, el pasado 3 de marzo de 2023, que se propone, entre sus objetivos, la institucionalización y permanencia de los compromisos adoptados en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, el establecimiento de un marco de colaboración, cooperación y coordinación interinstitucional para la articulación de una respuesta integral, eficaz y coordinada entre las instituciones ya referidas, y el mantenimiento y mejora de la red de recursos, servicios y prestaciones destinados a la protección, asistencia, apoyo, recuperación y reparación de las víctimas de la violencia contra las mujeres».

2. En lo que a su estructura se refiere, el PD consta de:

a) Una parte expositiva, compuesta por un Preámbulo, en el que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.

b) Una parte dispositiva, compuesta por un artículo único en el que se establece que «Se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género, en los términos del anexo a este Decreto».

c) Una parte final compuesta por:

- Cuatro disposiciones adicionales que regulan, respectivamente, las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el funcionamiento de la Comisión General de

Coordinación del Sistema; el régimen de indemnizaciones por asistencia a reuniones del órgano colegiado; la habilitación para adoptar medidas ejecutivas y el apoyo administrativo, material y personal.

- La disposición transitoria única, que lleva por rúbrica *«Registro de entidades que integran la Comisión General de Coordinación del Sistema»*.

- Dos disposiciones finales, en las que se establecen, respectivamente, la modificación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, aprobado por Decreto 43/2020, de 16 de abril; y, la entrada en vigor de la norma.

Finalmente, el PD cuenta con un Anexo que contiene el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género.

Este Reglamento se estructura en quince artículos, dedicados respectivamente a las siguientes materias:

- Artículo 1.- Objeto del Reglamento.
- Artículo 2.- Naturaleza y régimen jurídico.
- Artículo 3.- Funciones de Comisión General de Coordinación del Sistema.
- Artículo 4.- Composición de la Comisión General de Coordinación del Sistema.
- Artículo 5.- Designación y suplencia de vocales.
- Artículo 6.- Atribuciones.
- Artículo 7.- Representación equilibrada.
- Artículo 8.- Régimen de funcionamiento de las sesiones.
- Artículo 9.- Convocatoria y orden del día.
- Artículo 10.- Válida constitución de las sesiones.
- Artículo 11.- Régimen de reuniones.
- Artículo 12.- Adopción de acuerdos.
- Artículo 13.- Actas y certificación de los acuerdos adoptados.
- Artículo 14.- Publicidad de la actividad de la Comisión General de Coordinación del Sistema.
- Artículo 15.- Desarrollo de la normativa de funcionamiento.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones por parte de este Consejo Consultivo (DCCC 202/2023, de 10 de mayo), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. Por lo que se refiere a la cuestión competencial, pese a que en el Preámbulo del PD no se hace referencia alguna al título competencial en cuya virtud se dicta la norma, sin embargo, en el informe de iniciativa reglamentaria se afirma acerca de esta cuestión que:

«La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, dispone en su artículo 11 que “Los poderes públicos canarios garantizarán las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de las personas a la igualdad, la no discriminación, la participación en la vida pública, al desarrollo económico, la libertad y el respeto a los derechos humanos”, así como que “ Los poderes públicos garantizarán el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación por razones de sexo, género, nacimiento, etnicidad, ideas políticas y religiosas, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, lengua o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Asimismo nuestro Estatuto de Autonomía recoge en su artículo 17 el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, haciendo especial mención a la necesidad de acometer políticas y acciones activas en el marco de la lucha contra la violencia de género, estableciendo que “Se adoptarán medidas efectivas para educar en valores de igualdad, no sexistas, así como políticas y acciones activas que proporcionen a las mujeres protección integral a las víctimas de la violencia machista, prestando especial atención a las medidas preventivas”.

Dentro de los principios rectores que asumen los poderes públicos canarios y que se recogen en el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias se encuentra “La erradicación de la sociedad canaria de actitudes sexistas que atenten contra la igualdad y la dignidad de las personas”.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración General del Estado, de acuerdo con el contenido del artículo 145 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Por tanto, la regulación que sobre el régimen de organización y funcionamiento de los órganos colegiados previstos en la Ley se pretende realizar con el Proyecto de Decreto, se enmarca dentro de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma».

3. Sentado lo anterior, se ha de señalar que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales suficientes para regular las materias contenidas en el PD que se dictamina.

Así, el Decreto proyectado incide principalmente en la competencia autonómica exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración y, en la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas canarias.

En efecto, el art. 104 EAC dispone que:

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

Por su parte, el art. 106.2.a) EAC establece que:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de:

a) Procedimiento administrativo común».

Cabe a este respecto traer a colación las consideraciones que ya en nuestro Dictamen 146/2020, de 21 de mayo, dejamos consignadas y que son enteramente trasladables a este caso:

«El art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia sobre las bases del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La Exposición de Motivos de la Ley 39/15 nos dice que: “(...) con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades `ratione materiae´ o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico”.

Por su parte, el art. 106 EAC, relativo al régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, que incluye, en todo caso, en lo que ahora interesa, 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 -apartado 1, c)-, así como el procedimiento administrativo común -apartado 2, a)-.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común: La STC 166/2014, de 22 de octubre afirma que «De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del íter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”».

Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales ratione materiae, el Tribunal Constitucional ha afirmado 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).

Nuestra doctrina al respecto está recogida en el Dictamen 164/2009, de 13 de abril:

“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 la 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 las 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)”.

La competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” [art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836)] habilita para llevar a cabo una regulación general del

“procedimiento, entendido en sentido estricto”: “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” [STC 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), FJ 3] y de otras normas no estrictamente procedimentales, como las que «prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» [STC 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227), FJ 32]. Las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica.

En fin, en la STC 110/2018, de 17 octubre, el Alto Tribunal afirma:

“Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no excluyen la competencia autonómica para regular trámites de procedimiento administrativo especial en el marco del procedimiento común. Antes bien, condicionan su ejercicio a fin de promover el `tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas´ [SSTC 55/2018, FJ 9 b), y 227/1988, FJ 27]. (...). El preámbulo de la ley razona sobre el alcance de esta competencia: `Con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades ratione materiae o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de procedimiento administrativo común con carácter básico´ ”».

4. Además, el Decreto proyectado incide igualmente en la competencia autonómica exclusiva en materia de «Políticas de género», prevista en el art. 145 EAC, en el que se dispone lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1.^a de la Constitución, incluye, en todo caso:

a) *La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos.*

b) *La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo.*

c) *La promoción del asociacionismo de mujeres.*

2. *Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración General del Estado».*

5. Finalmente, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y, el art. 28.d) de la Ley 4/2023, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, establece que *«En ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico»*; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1.a) del precitado texto legal].

En definitiva, el Proyecto de Decreto examinado en cuanto tiene por objeto el desarrollo de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, se dicta en ejercicio de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de la cual, el Gobierno puede ejercer la potestad reglamentaria en desarrollo de la habilitación prevista en el art. 49.3 de la referida norma legal.

V

Observaciones al texto de la norma.

1. Observaciones de carácter general.

Aunque, en términos generales, la redacción del PD resulta correcta y acorde con las reglas gramaticales, es aconsejable proceder a una última revisión del texto normativo encaminada a corregir las diversas deficiencias observadas en el mismo.

A este respecto, y a título meramente ejemplificativo, se advierten incorrecciones relativas a erratas gramaticales, como falta de artículos (la) o de palabras (caso). Así se advierte en los arts. 3 y 6.2.a).

2. Observaciones al PD

Al Preámbulo

El penúltimo párrafo del Fundamento III del Preámbulo, en cuanto se refiere al art. 29.2 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias, debe completarse con la mención al art. 27.4 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, en la redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

A la Disposición final primera.

Esta disposición que tiene por objeto la modificación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, aprobado por Decreto 43/2020, de 16 de abril, debe adaptarse al Decreto 41/2023, de 14 de julio, del Presidente, por el que se determinan las competencias de la Presidencia y Vicepresidencia, así como el número, denominación, competencias y orden de precedencias de las Consejerías (BOC n.º 138, de 15 de julio).

Al articulado del Reglamento incluido en el Anexo del PD.

Artículo 3.2.a) en relación con el art. 15.

El art. 3.2.a) establece que corresponde a la Comisión General de Coordinación del Sistema *«elaborar y aprobar sus propias normas de régimen interno de funcionamiento»*. Por su parte, el art. 15 dispone que *«La Comisión General de Coordinación del Sistema podrá aprobar unas normas de funcionamiento interno que desarrollen y complementen las previstas en el presente Reglamento»*.

A la vista de la análoga regulación que contienen ambos preceptos, se advierte una redundancia innecesaria que procede corregir.

Artículo 4.b).

La remisión que se hace en este precepto a la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, lo ha de ser también a la *«normativa que la sustituya»*, lo que evitaría los problemas de

una falta de adecuación sobrevenida de la norma a la regulación que en el futuro se pueda establecer como consecuencia de un eventual cambio normativo.

Artículo 11.1.

Dispone este precepto que «La Comisión General de Coordinación del Sistema se podrá reunir cuando así lo considere la Presidencia a petición, al menos, de la tercera parte de las entidades que integran la Comisión. (...)».

Toda vez que el art. 4 PD establece que la Comisión General de Coordinación del Sistema está integrado por personas, en representación de distintas Administraciones públicas, entidades, asociaciones y federaciones, la petición ha de efectuarse por, al menos, la tercera parte de las personas o miembros que integran la Comisión General de Coordinación del Sistema.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género, se considera que es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento V del presente Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. JOSÉ SUAY RINCÓN, SOBRE EL DICTAMEN 321/2023, DE 20 DE JULIO, DEL PLENO, RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA CANARIO DE PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (EXP. 281/2023 PD).

I

Con este PD se pretende la aprobación de un reglamento con vistas a la implantación de la Comisión General de la Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género, de acuerdo con las previsiones establecidas por la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género (art. 49, una vez excluida en el curso de la tramitación de esta iniciativa reglamentaria la regulación de las Comisiones Insulares de Coordinación del Sistema, contempladas asimismo en

principio por la norma proyectada en desarrollo del art. 50 de la misma Ley 16/2003 y que todavía son mencionadas en el Preámbulo de la norma).

Sin duda de ninguna clase, se trata la Comisión General de la Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género *de un órgano de carácter interno*, perteneciente e integrado dentro del entramado orgánico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, que viene por lo demás a reemplazar al actualmente existente (a tenor de la disposición final primera PD, que modifica a tal fin el Reglamento Orgánico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad y Juventud, en cuyo apartado q) de su art. 3 se contempla en la actualidad la “*Comisión General de Coordinación del Sistema Canario contra la Violencia de Género*”) .

Pero no estamos a causa de ello ante un reglamento de “*mera organización interna*” [art. 48.3 c) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias], porque tal caracterización ha de determinarse en función de su eficacia, esto es, si el reglamento produce efectos meramente “*ad intra*” o si los tiene también “*ad extra*”; y lo cierto es que la norma proyectada concierne e incide sobre sujetos y personas ajenas (externas) al ámbito de la organización autonómica.

Sucede, en efecto, que en la regulación proyectada se determina la composición y funciones de la Comisión General de la Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género; y por lo que hace a su composición, da cabida en el interior de dicho órgano no sólo a distintos cargos pertenecientes a la Administración autonómica sino también a otros sujetos y personas ajenas a dicha Administración, concretando el modo en que participan y se integran en el mismo estas últimas y la relevancia de su intervención en la toma de las decisiones que le incumbe adoptar al indicado órgano en el marco de sus atribuciones.

Se prevé así la participación en la formación de la voluntad de la Comisión General de la Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género, concretamente, de representantes de: 1) los Municipios de Canarias, 2) la Administración General del Estado (a través de la Delegación del Gobierno de Canarias), 3) miembros de la carrera judicial (Tribunal Superior de Justicia de Canarias), 4) de la Fiscalía (Fiscalía de la Comunidad Autónoma); y de personas físicas y jurídicas incluso de carácter particular, 5) entidades colaboradoras del Sistema y 6) de asociaciones y federaciones de asociaciones de mujeres (art. 4).

Además se determina, después, el modo de designación de algunos de tales representantes, concretamente, los de los municipios, las entidades colaboradoras del Sistema y las asociaciones y federaciones de asociaciones de mujeres (art. 5.2, 3 y 4). Con independencia de la indudable legitimidad de la opción adoptada (lo mismo que la de otras que igualmente podían serlo), no deja el modo de su designación de concernir a los derechos de participación en el ejercicio de funciones públicas, particularmente, del último de los colectivos antes mencionado, las asociaciones y federaciones de mujeres; y por ende también de las personas que dichas entidades representan.

Y, en fin, se previene también que las decisiones se adoptan por mayoría simple de los votos emitidos (art. 12).

Se trata, pues, de un órgano de composición plural y, más importante, desde la perspectiva que aquí interesa resaltar, de un órgano de *“participación social”*. Los derechos públicos subjetivos de los que los ciudadanos son titulares comprenden junto a los denominados derechos-libertad, y con similar relevancia, los derechos de prestación y los derechos de participación, en correspondencia así en lo esencial con las cláusulas del “Estado de derecho”, del “Estado social” y del “Estado democrático”, respectivamente. Los derechos de participación social en el ejercicio de las funciones públicas serían, pues, manifestación última y signo de la vigencia y calidad de un sistema democrático.

II

No se discute si le cabe o no a la Comunidad Autónoma disponer la composición interna de sus propios órganos, lo que resulta obvio y notorio. Lo que cabe cuestionar es que se trate de un reglamento organizativo de carácter meramente interno el que ahora pretende aprobarse a través del PD sometido a nuestra consideración.

Los destinatarios de la norma proyectada en este caso no son exclusivamente miembros (internos) de la Administración actuante -en este caso, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma-, sino que dicha norma afecta e incide sobre la esfera jurídica de distintos sujetos y personas, incluso de carácter particular, por completo ajenas al ámbito de la indicada Administración autonómica.

Se tratará, por tanto, de un reglamento organizativo, pero no tiene carácter meramente interno. Lo que no es exactamente lo mismo, pese a que tal vez pudiera parecerlo en alguna ocasión puntual a la luz del dictamen suscrito por la mayoría

(nada aporta por eso, a mi modo de ver, la STS de 12 de diciembre 2019, que se esgrime para solventar la cuestión que nos ocupa, porque no se pretende ahora poner en duda el indudable carácter organizativo del reglamento, que es lo que la citada sentencia avala, sino su carácter meramente interno).

III

No cabe escudarse en interpretaciones forzadas y expansivas del art. 48.3 c) de la Ley 4/2023, que es el que emplea la indicada expresión (reglamentos “*de mera organización interna*”), sin menoscabar en mi opinión el adecuado entendimiento de la institución del *gobierno en funciones* y la determinación de su ámbito de actuación, a la luz del art. 48 de la Ley 4/2023.

Una vez producido su cese, en efecto, el Gobierno en funciones “limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia” (art. 48.2), sin que le sea dable la adopción de “decisiones que impliquen dirección de la política general o comprometan la política del Gobierno que vaya a sucederle” (art. 48.1).

Estos son los dos pilares tradicionales sobre los que descansa su funcionamiento, tal y como recuerda una constante jurisprudencia; así como nuestra propia doctrina consultiva, como refleja perfectamente el dictamen del que disiento.

Venga ahora añadirse a ello que, en la misma línea, también *la legislación autonómica dictada últimamente* se ha esforzado por concretar y limitar el marco de actuación de los gobiernos en funciones.

En el sentido hacia el que apunta ahora dicha normativa, esto es, en punto a una mayor concreción del ámbito de actuación de los gobiernos en funciones, valga como claro botón de muestra el ejemplo, precisamente, de las dos últimas Comunidades Autónomas que han legislado más recientemente sobre esta materia:

La *Comunidad balear*, Ley 17/2019, que, entre las “*otras limitaciones*” que tienen los gobiernos en funciones a que se refiere su art. 31, entre los numerosos apartados que sucesivamente se enumeran desde la letra a) a la l), excluye con carácter general y sin más la facultad de “*c) aprobar reglamentos*”, de cualquier clase, por tanto.

Y la *aragonesa*, Decreto Legislativo 1/2022, que, sin referirse propiamente a la potestad reglamentaria, sí que incluye entre las también numerosas limitaciones a que subordina el funcionamiento del gobierno en funciones su art. 21, nada menos

que las que van desde la letra a) a la ñ), la de “g) *Modificar la estructura orgánica de los departamentos*”.

No escapa a esta tendencia nuestra propia normativa autonómica aprobada hace asimismo escaso tiempo (Ley 4/2023), con toda claridad, si como referencia se toma aquella a la que viene a sustituir (Ley 1/1983): parcas eran a la sazón las referencias relativas al régimen jurídico del gobierno en funciones, al igual que sucedía en las normativas autonómicas de la época, tal y como acreditan las que aún quedan en vigor (incluso, si aprobadas con posterioridad).

IV

Y no es ocioso recordar, llegados a este punto, que los gobiernos cesan y entran en funciones no solo cuando se celebran elecciones, sino que pueden hacerlo por distintas causas. Tal y como en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias recuerda el art. 47 de la Ley 4/2023 (en línea con el art. 52 del Estatuto de Autonomía).

Entre tales causas, por ejemplo, está la pérdida de la votación de la cuestión de confianza a la que le cabe someterse al Gobierno: en dicha circunstancia el Gobierno queda en funciones hasta que se procede a la investidura de un nuevo presidente y se nombra un nuevo gobierno.

Sea cual fuera la causa de su cese, importa tener presente que el régimen jurídico que resulta de aplicación para los gobiernos en funciones sería el mismo y no hay distinciones (atendiendo a la normativa estatal y autonómica).

Así que habría que alcanzar la misma conclusión en todos los casos (por ejemplo, para solventar la cuestión que aquí nos ocupa).

V

¿Significa esto que el Gobierno en funciones queda por completo desapoderado del ejercicio de toda potestad reglamentaria?

Lejos está de ser así. Le cabe aprobar reglamentos; cabría añadir, que le cabe aprobar reglamentos incluso con eficacia “*ad extra*”.

El propio art. 48 de la Ley 4/2023, sin ir más lejos, que es el que regula el ámbito de actuación de los gobiernos en funciones en el caso de nuestra Comunidad

Autónoma, como ya se ha repetido en varias ocasiones, lo deja meridianamente claro.

Eso sí, en “casos de urgencia o interés general debidamente acreditados” [art. 48.1 c) de la Ley 4/2023].

Por seguir con el ejemplo de otros modelos comparados cuyo análisis acostumbra a resultar de especial utilidad, lo mismo sucede en Baleares, cuya Ley en su art. 31 si bien impide al gobierno balear que se encuentra en funciones, como ya se ha indicado, aprobar reglamentos, con carácter general, sean internos o externos, admite como excepción que puedan hacerlo en ambos casos, eso sí, del mismo modo que sucede en Canarias, *“por razón de urgencia o de interés general, que quedará acreditado y motivado debidamente, mediante una memoria justificativa que se incorporará al expediente”*.

VI

Desde la perspectiva expuesta encuentran perfecto amparo y justificación nuestros dos *dictámenes* 220/2019 y 292/2019, incluso cuando era otra la normativa de referencia en Canarias (Ley 1/1983), solicitados ambos cuando en la pasada Legislatura el Gobierno de Canarias se encontraba en funciones, y susceptibles asimismo de aprobarse entonces por dicho Gobierno en funciones.

Al tiempo que recordábamos en ellos (en el primero de estos dos dictámenes, con particular grado de detalle) los principios cardinales que han de presidir el funcionamiento de los gobiernos en funciones, dejamos asimismo explícita constancia de los términos en que se había pronunciado la jurisprudencia al respecto (en línea, por lo demás, con lo que ya se ha puesto de manifiesto en este voto).

Y, a continuación, al mismo tiempo que señalábamos también que la línea divisoria entre lo que les cabe o no realizar no se sitúa en la distinción entre los actos legislativos y los que no lo son, como cobertura de la actuación del entonces Gobierno en funciones se apelaba al carácter meramente *“técnico”* de las normas reglamentarias impulsadas y sobre las que se recababa entonces nuestro dictamen (régimen de las tiendas libres de impuestos a efectos del impuesto sobre las labores del tabaco; y regulación de la etiqueta ecológica de la UE); y, sobre todo, más importante si cabe, aparte su carácter meramente técnico, en ambos casos tales normas debían su última razón de ser a la necesidad de atender a los requerimientos impuestos a la sazón por el *Derecho de la Unión Europea*.

En otros términos, estaba suficientemente justificada en razones de urgencia e interés público la aprobación de tales normas (y la consiguiente solicitud de dictamen con carácter previo a este Consejo Consultivo); porque, además, de incumplirse los requerimientos de la Unión Europea, podría haber ello dado lugar en su caso al surgimiento de responsabilidades por parte del Estado.

Otro supuesto incuestionable, entre otros, en que igualmente cabría sostener la legitimidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria “*ad extra*”, aun estando en funciones el gobierno, sería por ejemplo si resultara necesario acudir al ejercicio de dicha potestad por la imposición o el mandato de resoluciones judiciales que hubieran de ser cumplidas, en garantía misma de la vigencia de la cláusula del Estado de Derecho.

Y lógicamente, por apurar el análisis, cabe admitir un mayor margen para la interpretación de esas razones de urgencia o interés público que amparan el ejercicio de la potestad reglamentaria, si la situación de interinidad de los gobiernos en funciones en su caso no resultara efímera en contra de lo que caría esperar y llegara a alargarse de manera indeseable en el tiempo.

VII

En esta tesitura, cobra singular relevancia la nueva previsión también incorporada a la Ley 4/2023, una previsión poco habitual de acuerdo con el análisis comparado de la normativa autonómica, pero enteramente razonable, con vistas a evitar el tener que volver a la casilla de salida o al kilómetro cero en la tramitación de las iniciativas reglamentarias.

En virtud así de su art. 83 (Iniciativas reglamentarias en caso de cese del Gobierno): “Las iniciativas reglamentarias cuya tramitación no haya concluido por el cese del Gobierno podrán proseguir y finalizar su tramitación una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida”.

A mi juicio, aquí está la clave de la cuestión.

En aplicación de esta previsión legal, cabe concluir que no le cabe a un gobierno que está en funciones el ejercicio de la potestad reglamentaria en el supuesto que nos ocupa; y, por tanto, desde que se produce su cese (salvo que hubiera invocado razones de urgencia o interés público, lo que no es el caso), no le cabe proseguir la tramitación de la iniciativa reglamentaria en curso.

Las iniciativas desplegadas no tienen necesariamente por qué decaer por ello, y cabría continuar (reanudar) la tramitación de la norma reglamentaria, por tanto, también en el supuesto que nos ocupa (*“las iniciativas reglamentarias ... podrán proseguir y finalizar su tramitación”*); eso sí, si la iniciativa es asumida por el nuevo Gobierno en el ejercicio de la discrecionalidad que indudablemente ostenta, y si consecuentemente otorga su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida (*“siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida”*).

No es impertinente recordar, llegados a este punto, que en el ejercicio de la potestad reglamentaria la discrecionalidad es máxima con carácter general, es más, probablemente sea la reglamentaria entre todas las potestades administrativas -si es que cabe incluso considerar dicha potestad simplemente como una más dentro de dicho grupo y no tenerla por una especie cualitativamente diferente- el caso en que con mayor legitimidad cabe invocar la discrecionalidad y por ende recurrir a ella, en tanto que a través de la potestad reglamentaria se concreta normalmente y cristaliza la adopción de una determinada opción entre otras posibles alternativas de variado signo, asimismo jurídicamente viables.

El ejercicio de la potestad reglamentaria se sitúa, en efecto, en las antípodas de los “actos-debidos” o de los actos de carácter meramente reglado: los reglamentos constituyen en el sentido expuesto *actos de dirección política del gobierno* (dirección política “interior”, por emplear la expresión del art. 97 de la Constitución; sin dicho calificativo, el art. 50 de nuestro Estatuto).

Son, en suma, actos de orientación política o, si se quiere, decisiones que implican dirección de la política general (por emplear los términos del art. 48.1 de la Ley 4/2023), sin que formen parte consecuentemente del despacho ordinario de los asuntos de su competencia a los que el gobierno en funciones ha de limitar su gestión (art. 48.2).

Estos son los dos criterios tradicionales que han presidido la delimitación del marco de actuación de los gobiernos en funciones, como ya se ha indicado, y así debe seguir siendo; sin que sobre el respectivo alcance de estos dos criterios generales las concreciones ulteriores, introducidas por la más reciente normativa estatal y autonómica (en nuestro caso, art. 48.3 de la Ley 4/2023), puedan invocarse como fundamento para ampliar su marco de actuación, más bien, al contrario, miran a contraer y a restringir aún más el indicado marco.

VIII

En definitiva, y en resumen, dado que no se trata de un reglamento organizativo con eficacia meramente interna el que constituye el objeto del PD sometido a nuestra consideración, no le cabe a un gobierno en funciones ejercer la potestad reglamentaria en el supuesto que nos ocupa.

Y procedería en su consecuencia *desde que entra en funciones la aplicación del art. 83 de la Ley 4/2023*, ya antes transcrito, precepto que deja en suspenso “*ex lege*” la tramitación de las iniciativas reglamentarias en curso cuando el gobierno queda en funciones, a la espera de que, a resultas de la formación y de la decisión del nuevo gobierno, dicha tramitación pueda ser en su caso reanudada, en su caso, si dicho gobierno lo estimara oportuno.

Esto sentado, *en lo que concierne en concreto al ejercicio de nuestra función consultiva*, no resulta procedente la solicitud de dictamen a este Organismo con vistas a recabar su opinión; una intervención que, por lo demás, no cabe calificar de mero trámite (del mismo modo que su dictamen tampoco es un informe más), dada la configuración estatutaria y legal de este Consejo Consultivo (obligada incluso constitucionalmente: STC 204/1992), que no está integrado en el ámbito de la organización interna de la Comunidad Autónoma y que está lejos por tanto de poder parangonarse con cualquier órgano de la Administración autonómica, como rubrica asimismo su propia composición y régimen de funcionamiento, sino que forma parte integrante de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma como “órgano de relevancia estatutaria” (art. 58 del Estatuto de Autonomía), conforme a una doctrina que resulta innecesario recordar en tanto que reiterada incansablemente.

Entiendo que sería, pues, el nuevo Gobierno, si estimara oportuno proseguir la tramitación de la norma proyectada, el que habría de recabar nuestro preceptivo dictamen.

IX

De cualquier modo, cumple agregar que más efectos distorsionadores que la propia pertinencia del trámite consultivo a que acabamos de referirnos tiene el que, a tenor del dictamen suscrito por la mayoría, habría que concluir que *igualmente el gobierno en funciones habría podido aprobar* sin tacha el PD objeto de este dictamen

(sin necesidad de fundamentarlo adecuadamente en razones de urgencia o de interés público, como se defiende en este voto particular).

Es cierto que no lo afirma expresamente y que el dictamen destaca solo que sí cabe su aprobación por el nuevo Gobierno, pero tampoco excluye que lo hubiera podido hacerlo aquél que estuviera en funciones, sobre la base de la consideración de la norma proyectada como un reglamento de mera organización interna, y en aplicación del art. 48.3 de la Ley 4/2023, que regula precisamente las atribuciones de los gobiernos en funciones.

Aunque no lo diga expresamente, por tanto, así cabría inferirlo. Contrariamente, por tanto, a lo que manifestamos en nuestro reciente Dictamen 294/2023, en el que se advertía de manera explícita -por lo demás, con todo acierto- sobre la imposibilidad de aprobar la normativa reglamentaria proyectada, dado que no se trataba de un reglamento meramente organizativo de carácter interno. Entonces se recabó nuestro parecer antes de que el gobierno entrara en funciones, y sin que por tanto en modo alguno pudiera objetarse la solicitud de dictamen.

Pues bien, en mi opinión, en el supuesto que ahora nos ocupa, no cabe ni una cosa ni la otra, esto es, ni al gobierno precedente le habría cabido aprobar la norma proyectada, ni tampoco resultaba procedente proseguir la tramitación y recabar nuestra opinión estando en funciones el gobierno, por carecer de eficacia meramente interna el PD sometido a nuestra consideración.

En todo caso, y para evitar cualquier clase de equívocos, es preciso señalar que la posición institucional mantenida por este Consejo Consultivo en modo alguno adolece de incoherencia.

Las distintas conclusiones que se alcanzan tienen justamente su razón de ser a partir del carácter meramente interno o externo de la regulación proyectada. Si se ha traído a colación el planteamiento nuestro precedente dictamen ha sido solo por poner de manifiesto las relevantes diferencias que a partir de la caracterización del reglamento resultan en uno y otro caso.

X

Dado el tenor de las conclusiones alcanzadas, la cuestión aquí objeto de análisis habría podido suscitarse con ocasión de la admisión del dictamen. Hubo entonces ocasión de anticipar y expresar las dudas. Pero, en la medida en que, por un lado, se suscitaba la interpretación de textos legales recientes y novedosos sobre los que no había habido ocasión de pronunciarse hasta ahora, y en que, por otro lado, la

cuestión tampoco está exenta de complejidad y adolece de no pocas aristas, parecía oportuno plasmar nuestros propios planteamientos, tanto el de la mayoría, como el que se exterioriza por medio de este voto, en el ejercicio propio de la función consultiva, con ocasión por tanto de la emisión de nuestro dictamen preceptivo.