



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 10 de enero de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador (EXP. 197/2001 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen se emite dando cumplimiento a la solicitud efectuada por la Presidencia del Gobierno, en la que se recaba el parecer de este Consejo, con carácter urgente y preceptivo, sobre la adecuación a la Constitución (CE) y al Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) del Anteproyecto de Ley (ATP) de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, tomado en consideración por acuerdo de Gobierno de 13 de diciembre de 2001.

La urgencia y preceptividad del Dictamen, con fecha de salida y entrada de los respectivos registros de 20 de diciembre de 2001, se fundamenta según la referida solicitud en lo previsto por los arts. 15.2 y 10.3 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC).

2. La preceptividad del Dictamen, entendemos, se deduce de lo establecido sobre su objeto en los arts. 44 EAC y 1 LCC, según reiteradamente se ha mantenido por este Consejo.

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Reyes Reyes y Millán Hernández.

3. La solicitud interesa, como se ha expresado, la emisión de Dictamen cuyo objeto es formalmente un *Anteproyecto de Ley*, extremo también tratado en anteriores Dictámenes. A este respecto damos por reproducido lo expresado en los Dictámenes 7/1997, 56/97 y 77/98, en los que se razona por qué el objeto a dictaminar en las iniciativas legislativas del Gobierno jurídicamente debiera ser un *Proyecto de Ley*.

4. Dada la complejidad tanto formal como normativa del Anteproyecto y la urgencia con que se ha solicitado el Dictamen, a la vista del art. 15.2 LCC, y sin entrar a valorar su perentoriedad, entendemos que el plazo de emisión no es el adecuado para el cumplimiento de la función consultiva encomendada a este Organismo, como debería corresponder a la relevancia y trascendencia del asunto a dictaminar.

II

1. El contenido dispositivo del ATP se estructura en cinco capítulos relativos a "establecimientos de normas tributarias" (I), "medidas en materia de organización administrativa" (II), "medidas en materia de gestión" (III), "medidas en materia de regímenes sancionadores" (IV) y "medidas relativas al personal" (V).

En el Capítulo I se modifican puntualmente el Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, de Texto Refundido de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma (art. 1) y la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo (art. 2); y se fijan las cuotas fijas de la tasa estatal sobre el juego de suerte, envite o azar (art. 3).

En el Capítulo II se modifican puntualmente el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, de Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales (art. 4) y la Ley 1/1991, de Estadística (art. 5); y se dispone la delegación de la Inspección Médica de la Consejería de Presidencia para "el conocimiento y control de la incapacidad temporal del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma" (art. 6).

En el Capítulo III -el de mayor número de arts.- se modifican puntualmente las siguientes Leyes: Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (art. 5); Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública (arts. 8, 9, 10, 12 y 16); Ley 11/1986, de 11 de diciembre, del Instituto Hemodonación y

Hemoterapia (art. 11); Ley 8/1987, de 28 de abril, de Patrimonio (art. 13); Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo (art. 14); Ley 11/1997, de 2 de diciembre, del Sector Eléctrico Canario (art. 15); Ley 6/1999, de 26 de marzo, de Juegos y Apuestas (art. 17).

En el Capítulo IV se modifica la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, por adición de un Título completo nuevo regulador del régimen sancionador (VI, arts. del 27 al 39), y una disposición adicional referida a ese régimen. Y, además, se establece sin el soporte de Ley autonómica preexistente un régimen sancionador completo referido a "Pesca marítima en aguas interiores, marisqueo y acuicultura" - art. 30.5 del Estatuto de Autonomía- (arts. del 19 al 22).

En el Capítulo V se introducen modificaciones puntuales al articulado de las Leyes 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública (arts. 23 y 25); Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística (art. 24); Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico (art. 26). Y, además, se establecen -sin referencia a ordenación legislativa previa- unas previsiones sobre personal laboral (art. 27).

2. A la vista del contenido del ATP -y del examen pormenorizado de las previsiones de sus 27 arts.- resulta patente que, al igual que sus precedentes, se trata de una iniciativa legislativa de carácter híbrido caracterizada por las siguientes notas:

1º. Ordena materias que en su mayoría no guardan relación con la Ley de Presupuestos y sus objetivos, como requiere la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las llamadas Leyes de Acompañamiento.

2º. Pretende una revisión puntual general del Ordenamiento Jurídico vigente, mediante un único instrumento normativo regulador de materias heterogéneas -14 Leyes o disposiciones con fuerza de ley-.

3º. Contiene preceptos con sustantividad propia que innovan el Ordenamiento Jurídico sin la debida referencia a la Ley autonómica reguladora de la correspondiente materia.

De aquí que este Consejo ha de reiterar y dar por reproducido, en términos generales, lo expresado en los Dictámenes 91/1998, 16/2000 y 157/2000.

La posición mantenida en esos Dictámenes cabe sintetizarla en línea con lo expresado en el DCC 157/2000 en los siguientes puntos:

1º. En su perfil de Ley de Acompañamiento: "no se puede ocultar, además, que la figura de la Ley de acompañamiento suscita razonables dudas sobre su adecuación al principio constitucional de la seguridad jurídica por la incertidumbre que genera en sus destinatarios -autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, así como los particulares-"; se aprecia "el incumplimiento del rasgo procedimental típico de la Ley de Acompañamiento, como es el de su tramitación paralela y aprobación simultánea a la ley anual de presupuestos".

2º. Como medio de revisión puntual general del Ordenamiento Jurídico: "cabría suscitarse la duda de si no existe algún límite, inmanente a los Ordenamientos Jurídicos de los Estados constitucionales de Derecho, al ejercicio de la potestad legislativa de los Parlamentos en la modalidad de la figura atípica de la Ley de acompañamiento, que dificulte la regulación sustantiva de materias heterogéneas en un único instrumento normativo"; "Sin entrar a valorar las razones de economía y hasta de eficacia que pudieran fundamentar esta revisión, tal singularidad legislativa tiene, hoy por hoy, dudoso encaje en el régimen jurídico que delimita el sistema de Fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma, al no contar con una especificidad procedimental para asegurar los principios de plenitud y eficacia del debate parlamentario".

3º. En cuanto instrumento de innovación del Ordenamiento Jurídico en concretas materias con omisión de su conexión con la correspondiente legislación vigente: "ocioso resulta advertir sobre su inadecuación al principio de seguridad jurídica entendida en su manifestación de la certeza del Derecho. Reparo éste que puede -y debe serlo- fácilmente superado mediante la oportuna formalización en el correspondiente instrumento legal de la innovación sustancial pretendida".

III

Al articulado del APL que se estructura en Capítulos, se le formulan los siguientes reparos y observaciones de índole sustantiva.

Capítulo I. Establecimiento de normas tributarias.

Art. 3.-

Las referencias a la expresión "tasa" sobre el juego, contenidas en el Título y en el apartado 2 del precepto, en cuanto a la catalogación que se efectúa de dicha categoría fiscal, procede queden ajustadas a la naturaleza distinta que le corresponde, atendiendo a las consideraciones de las Sentencias de 10 de noviembre de 1994 y 14 de diciembre de 1995, del Tribunal Constitucional, al conceptuarla como tributo sobre el juego, creado por el art. 3 del R.D.L. 16/1977 y de acuerdo, también, con lo expresado en el DCC 157/2000 en el que se señala que "no se delimita con precisión la configuración de las "tasas" respecto de la carga tributaria que se establece en materia de juego lo que permite que pueda identificarse con un impuesto".

Recientemente, en la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA), en su art. 1º.4, al dar nueva redacción al art. 19 de dicha Ley, incluye entre los tributos que cada Comunidad Autónoma puede asumir, de acuerdo con la Ley reguladora de cesión, los "tributos sobre el juego", denominación que se atempera a la configuración dada por el Tribunal Constitucional.

Capítulo II. Medidas en materia de organización administrativa.

Art. 6.-

El reconocimiento de la contingencia por incapacidad temporal se realiza a través de los partes de baja, de confirmación o de alta, exclusivamente, por los facultativos de los servicios sanitarios. El "conocimiento" de la contingencia no debe, por ello, atribuirse a otros facultativos como los dependientes de la Inspección General de Servicios, sino que, en su caso, tan sólo en el ejercicio de sus atribuciones les correspondería a éstos la verificación o control de la concurrencia de los presupuestos y requisitos legales precisos para su reconocimiento, confirmación o extinción, pero no el conocimiento, duración y extinción de esta contingencia (Decretos 116/2001, de 14 de mayo y 163/2001, de 30 de julio; RD 675/1997, de 18 de abril; 1117/1998, de 5 de junio y Orden 21-03-1974).

Razones de seguridad jurídica y de observancia de la normativa básica de regulación de la materia concernida, justifican, en consecuencia, dejar suficientemente clarificado que la atribución competencial que se pretende otorgar a los médicos adscritos a la Unidad de Inspección Médica de la Inspección General de Servicios, respecto del control de la incapacidad temporal del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la vía preconfigurada en el anteproyecto, no desplaza la competencia que corresponde en exclusiva a los facultativos de los servicios sanitarios del Servicio Público de Salud, para la expedición de los correspondientes partes de baja, confirmación y de alta de incapacidad temporal.

Por otra parte, se regula una materia concreta sin modificación previa de norma legal alguna, creando un precepto extravagante, que afecta a los principios de certeza y seguridad jurídica.

Capítulo III. Medidas en materia de gestión.

Art. 8.-

La incorporación de una nueva letra f) en el párrafo primero del apartado 2 del art. 37 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, "compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autoricen" debería configurarse, dada su aplicación "en bienes corrientes y servicios", sólo para los supuestos en que no pudiera realizarse en el plazo anual.

Art. 9.-

Se modifica el apdo. 1 del art. 30 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, LHPCAC.

Según el art. 30.1 LHPCAC del APL: "El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán: (...) b) las obligaciones reconocidas hasta el quince de enero siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos".

La posibilidad que pretende introducirse, de que se imputen al presupuesto de un año obligaciones reconocidas hasta el 15 de enero del año siguiente, plantea los siguientes reparos.

a) Contradice el principio de temporalidad o anualidad de los presupuestos generales dado su carácter anual (art. 134.2 CE).

El art. 61.1.b) del EAC dispone, singularmente, que "los presupuestos (...) tendrán carácter anual e *igual período que los del Estado*" (en los mismos términos, art. 30.7 de la LHPCAC).

Acudiendo a la legislación estatal a la que se remite el EAC, puede comprobarse que la determinación temporal presupuestaria relativa del art. 134.2 de la CE se ha completado con el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, LGP, aprobada por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, con la exigencia de que coincidan el ejercicio presupuestario con el año natural -1 de enero a 31 de diciembre- (art. 49).

El principio de anualidad presupuestaria se complementa, en el ámbito de la gestión financiera y contable, con el principio de "especialidad temporal" del presupuesto, que rige la imputación temporal de los gastos al presupuesto, y que encuentra su plasmación en el art. 49 de la LGP, a cuyo tenor: "El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán: (...) b) Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizados dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos".

El reverso del art. 49 LGP aparece en su art. 63.1, que dispone, con ciertas excepciones, que no son del caso, que "con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio presupuesto".

Las citadas previsiones han sido desarrolladas por Real Decreto 612/1997, de 25 de abril, cuyo art. 1.12 prescribe con toda claridad que las obligaciones se imputarán al ejercicio en que resulten exigibles.

El APL proclama el principio de temporalidad o anualidad, al declarar que "el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural" y al mantener inalterado el art. 30.7 LHPCAC, que dice eso mismo y además se hace eco de la exigencia estatutaria de identidad temporal -o identidad en el período (de vigencia)-. Y

respeta también, al menos formalmente, el principio de especialidad temporal que rige su ejecución.

Admitiendo las ventajas que la culminación del APL reportaría para la gestión e intervención de los gastos, cabe, no obstante, oponer, en el plano estrictamente jurídico-formal, lo siguiente:

La improrrogabilidad de la autorización parlamentaria de gasto más allá del término del año es una consecuencia de la vigencia anual del presupuesto.

De ahí que con el reconocimiento de la obligación -y no con el pago-, se consuman los créditos, sin que, en el sistema cuyas líneas básicas quedan señaladas, tenga sentido la pervivencia de los mismos con posterioridad a la finalización del ejercicio.

Si las reglas de imputación temporal de las obligaciones han de ser consideradas, en suma, como un complemento necesario del período (de vigencia) a que se refiere el art. 61.1.b) del EAC, el precepto del APL ahora comentado vulnera la citada norma estatutaria.

Por otro lado, se hace de difícil control la determinación del ámbito y la extensión del término "realizados (...) antes de la expiración del ejercicio presupuestario (...)".

Art. 13.-

Ha de recordarse que el Estatuto de Autonomía efectúa un *reconocimiento directo* de fuente para la materia "Patrimonio" (art. 47.2), lo que implica una reserva *material y formal* a favor de su ley reguladora. Sobre este particular nos remitimos a lo expresado en los Dictámenes 16/2000 (F. 3, in fine) y 10/86 (F. III.1 y 2).

Art. 18.-

Sobre adición de un Título VI a la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales.

Cap. I. Infracciones administrativas.

Art. 27.-

Esta previsión incluye como infracciones las acciones u omisiones de los "titulares" de *centros y servicios públicos*. Sin embargo, la infracción

administrativa sólo puede, en principio, cometerse por sujetos particulares o privados.

Arts. 29, 30, 31.-

A la vista de la enumeración de acciones y omisiones tipificadas como infracciones administrativas se presupone -mayormente- como responsables a particulares que prestan determinados servicios sociales especializados. Lo que se contrapone con la reparada imputabilidad de la infracción a los titulares de los centros o servicios públicos que el art. 27.1 contiene.

En casos de centros privados no parece que sea la técnica de la infracción administrativa la normativamente idónea, tratándose propiamente de incumplimientos de "concesionarios de servicios públicos" e.s. Vid. art. 2.4 LSS (servicios organizados y desarrollados "por la iniciativa privada") y el 5 LSS (referencia a concertación estable "con los de servicios de iniciativa social no lucrativa").

En consonancia con el apartado 2 del art. 27, en la letra d) del art. 29, g) del 30 y e) del 31, se tipifican las infracciones de los usuarios, figura ésta que difícilmente se acomoda con el concepto legal y dogmático de autor de las acciones u omisiones calificadas de infracciones administrativas, en el apartado 1 del mismo art. 27.

Cap. II.

Art. 32.-

1. Debe recordarse que, según el art. 27.1, la imputabilidad se atribuye a los "titulares" de centros y servicios públicos o privados.

La formulación del precepto permite la imposición de multas a cualquiera de los hipotéticos responsables, incluidos centros públicos y establecimientos privados que presten servicios sociales sin ánimo de lucro (Vid. art. 2.4 LSS).

2. Debe advertirse de la adecuación jurídica de estas sanciones de suspensión de derechos a usuarios de los servicios sociales contemplados en el art. 2.b), dado su fundamento constitucional.

Art. 19.-

La Comunidad Autónoma ostenta, en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, competencia exclusiva (art. 30.5 EAC).

La regulación, en el APL, del régimen sancionador en la materia, se aparta de la técnica normativa tradicional, consistente en incorporar el establecimiento de dicho régimen como una de las partes, generalmente final, de los textos normativos sustantivos. Situación distinta se plantea respecto de la regulación de conductas infractoras y sanciones para asegurar la ejecución del Derecho supranacional.

En el pfo. 4º del apartado 3, es equívoca la alternativa "resolución firme o que ponga fin al procedimiento", que da vía libre a la actuación procedimental administrativa.

Lo razonable en el ámbito del "non bis in idem" procesal externo de que se está tratando es que la Administración sólo pueda reanudar el procedimiento cuando haya recaído una resolución judicial sobre el fondo (sentencia) o que ponga fin al procedimiento (sobreseimiento), pero firme en cualquier caso.

Arts. 20, 21 y 22.-

1. Se debería precisar que, en relación con la letra i) del apdo. 1 la falta de colaboración en las labores de inspección, no afecta a quienes no están obligados a prestarlas, singularmente cuando se trate de personas ajenas a la actividad o resultado de las actuaciones.

Esta observación se hace extensiva a la letra b) del apdo. 1 del art. 21.

2. No debería tipificarse como infracción, letra j) del apdo. 1, del art. 20, el retraso en la comparecencia, a la vista del contenido del art. 40 LRJAP-PAC.

Esta observación se hace extensiva a la letra c) del apdo. 1 del art. 21.

3. La letra k) del apdo. 1 del art. 20 contiene una norma sancionadora en blanco, que se completa por remisión a la "legislación vigente", que vulnera el principio de "*lex certa*" reiteradamente señalada por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, ya que el principio de tipicidad requiere una adecuada concreción.

4. Los arts. 20.2.5 y 3 g); y 21.2, l) y 3, d) tipifican como infracción la comisión de infracciones que hayan sido objeto de sanción en un período de

cinco años, lo cual contradice el art. 131.3, de carácter básico de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), que dispone que la reincidencia es un criterio para la graduación de las sanciones, con lo cual se impide que en sí misma pueda constituir una infracción independiente. Además, este precepto condiciona la apreciación de la reincidencia cuando se haya cometido en el término de un año más de una infracción de la misma naturaleza y que ello esté establecido por resolución firme.

5. La validez jurídica de la "suspensión condicional" regulada en el art. 22, apdo. 4 altera el principio de ejecutividad, que, según la legislación básica estatal (art. 138.3, pfo. 1º, LRJAP-PAC), caracteriza a las resoluciones sancionadoras que pongan fin a la vía administrativa.

6. Los apartados 4.3 y 4.4 del art. 22 no guardan correlación: El primero establece que si no se resuelve expresamente en plazo sobre la solicitud de suspensión condicional de la ejecución de la sanción, se entenderá desestimada dicha solicitud (silencio administrativo negativo) y el siguiente apartado establece justamente lo contrario: la falta de resolución expresa en plazo sobre dicha solicitud produce efectos estimatorios (silencio administrativo positivo).

7. El art. 22.5 atribuye la competencia para la instrucción de los procedimientos sancionadores a la Viceconsejería de Pesca y le atribuye la competencia para imponer las sanciones por infracciones leves y graves al Viceconsejero de Pesca, lo que vulnera el art. 134.2 de la LPAC, de carácter básico, al no establecerse la debida separación entre la fase instructora y la fase sancionadora que debe atribuirse a órganos distintos.

8. La conducta tipificada en la letra c) del apdo. 3 del art. 21 es, en su estricta literalidad, irrealizable, pues la alteración subjetiva de toda concesión que implica su transmisión, no puede producirse sin la correspondiente autorización administrativa: Dictamen del Consejo de Estado de 14 de junio de 1995, STS de 15 de junio de 1977 (Ar. 2908), art. 114 LCAP, a no ser que se trate de una mera transmisión de hecho.

Art. 25.-

Sobre el apdo. 2, por el que se añade un apdo. 6 al grupo C de la disp. adic. 1ª de la LFPC.

La LFPC, cabecera del grupo normativo que regula la función pública de la Comunidad Autónoma, dispone en su art. 24 que los Cuerpos se *subdividen* en Escalas [apdo. 1.b)], y requiere de la ley al crear o modificar unos y otras ciertas determinaciones, de las que no existe constancia en la modificación proyectada.

Art. 26.-

Sobre el apdo. 7, por el que se modifica el orden y la redacción de la actual disp. adic. 4ª de la LPHC, que pasa a ser disp. adic. 6ª.

En cuanto a la integración -prevista en el apdo. 2 de la nueva disp. adic. 6ª- de funcionarios de Cuerpos del Estado en las nuevas Escalas de la Comunidad Autónoma, se asumen las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, al no haberse concretado ni el presupuesto de la integración ni la concreta Escala en que ha de producirse la de cada funcionario por razón de su procedencia.

En relación con el apdo. 4 de la nueva disp. adic. 6ª se asume lo indicado por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias sobre la mención a la Ley 5/1996, de 27 de diciembre.

La norma proyectada debe afectar a los funcionarios de carrera de la Administración del Estado transferidos.

Art. 27.-

El apartado 3 pretende una funcionarización que contraviene los principios de igualdad, mérito y capacidad que se exige para el acceso a la función pública. La Disposición Transitoria Novena.3 de la LFP contenía parecida regulación, aunque referida al personal interino, que fue declarada inconstitucional por la STC 151/1992, de 19 de octubre.

IV

De carácter técnico jurídico se plantean, además, las subsiguientes objeciones.

Art. 4.2.-

El conocimiento del valor del justo precio en vía administrativa se atribuye a la Comisión de Valoraciones de Canarias en todos los expedientes expropiatorios, que a la fecha de la constitución de tal organismo, no hayan sido remitidos al Jurado Provincial de Expropiación.

La modificación de la Disposición Transitoria Novena de TRLOTIC y ENC se aparta de la previsión inicial de atribuir al Jurado Provincial de Expropiación la determinación del justiprecio respecto de aquellos expedientes expropiatorios que tuvieran aprobada la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos afectados.

Ello puede generar diversos problemas, ya que bastaría la falta de remisión de los expedientes al Jurado Provincial de Expropiación al tiempo de constituirse la Comisión de Valoraciones de Canarias para que ésta debiera conocer y fijar el justiprecio, lo que incrementaría el número de expedientes a resolver, con incidencia en el cumplimiento del plazo fijado para la resolución de los expedientes.

Art. 5.-

1. Sobre el apdo. 1, mediante el que se modifica el apdo. b) del art. 37 de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, LECAC.

Como la determinación de los elementos que componen el sistema estadístico es trascendente a diversos efectos, ha de procederse a fijarlos con la mayor claridad y certeza posibles.

No contribuye a ello la utilización, en el texto del precepto que se pretende modificar, de la expresión "entidades o empresas *dependientes*", pues, pese a que aparece en algunas disposiciones vigentes, carece de un contenido preciso en el ordenamiento jurídico autonómico, a diferencia de lo que ocurre con los conceptos de empresas públicas *de* la Comunidad Autónoma (art. 5 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, LHPCAC) y de empresas públicas *participadas por* la Comunidad Autónoma (Disp. Transit. 2ª LHPCAC), o de lo que sucede en la legislación estatal, en la que se recoge con contornos más definidos, aunque sólo a determinados efectos (art. 1.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, LCAP, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio).

Esta observación se hace extensiva al siguiente apdo. 2, mediante el que se modifica el art. 38 de la misma LECAC, en el que se hace figurar también la expresión "entidades y empresas dependientes".

2. Sobre el apdo. 2, mediante el que se modifica el art. 38 de la misma LECAC.

Atribuir el ejercicio de "facultades" a las unidades administrativas, como se realiza en la nueva redacción del apdo. 1 del art. 38, no se considera adecuado. Las facultades, que definen el contenido de los derechos subjetivos, son propias de los sujetos de derecho, por tanto, en el presente caso, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, de sus organismos autónomos o de las entidades y empresas "dependientes" de una y otros. Las unidades administrativas, si tienen la condición de órganos administrativos, son titulares de funciones; y si no la tienen, desempeñan tareas; pero no ostentan derechos subjetivos ni, en consecuencia, ejercen "facultades".

Art. 7.-

1. Sobre el apdo. 1, mediante el que se modifican el pfo. 1º y el apdo. 1 del art. 14 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

1º. Se ha suprimido, quizás inadvertidamente, el apartado 1, que en la versión hoy vigente del art. 14 precede o da comienzo al apdo. que se pretende modificar.

Debe añadirse o conservarse dicho numeral pues el art. 14 tiene un apdo. 2 que se mantiene inalterado con el mismo ordinal.

2º. La expresión "Derechos potencialmente liquidados en el municipio": debería sustituirse por la de "derechos potencialmente *liquidables* en el municipio" o "derechos *liquidables* en el municipio" sin más.

Esta observación se hace extensiva, *mutatis mutandis*, a la expresión "Derechos potencialmente liquidados en el conjunto de los municipios", que figura en el penúltimo pfo. de este apdo. 1.

Art. 10.-

Dado su contenido este nuevo precepto parece sistemáticamente más correcto darle la numeración del art. 67 bis.

Art. 11.-

La norma proyectada rectifica la modificación realizada por la anterior y reciente Ley de 17 de julio de 2000, de Ordenación Económica, Medidas

económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal y de establecimiento de normas tributarias.

La modificación persigue introducir como créditos vinculados afectos al abono de los costes del propio instituto, además de los que se expresan, "el procesamiento y distribución", lo que pone de relieve el escaso relieve y trascendencia de la reforma a través de la Ley de Acompañamiento proyectada, que acentúa la utilización del marco de una ley de cierre anual de asuntos no relacionados entre sí afectando a los principios de certeza y seguridad jurídica.

Sistemáticamente este precepto en la redacción propuesta debe suceder y no preceder al art. 12 si como parece se pretende suprimir lo preceptuado en su actual redacción -técnicamente objetable-; lo aconsejable sería sustituirla por la del art. 12.

Art. 12.-

Sobre modificación del art. 104 de la LHPCAC.

En el apdo. 1 del nuevo art. 104 LHPCAC se califica como preceptivo el informe del Consejo Consultivo de Canarias, incurriendo en redundancia, pues la preceptividad deriva del hecho de venir exigido por la ley en anteproyecto.

Por otra parte, los actos a través de los cuales el Consejo Consultivo ejerce sus funciones institucionales revisten la forma y denominación de Dictámenes, no de informes (arts. 10.7 de la Ley 4/1984, de 6 de julio del Consejo Consultivo de Canarias, LCC, y 4 de su Reglamento, aprobado por Decreto 464/1985, de 14 de noviembre).

Art. 13.-

Se modifica el art. 42 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, modificado, a su vez, por la Ley de 17 de julio de 2000. La modificación afecta al principio de certeza y seguridad jurídica, en la que determinadas cantidades se fijan, ahora, en euros y se mantienen, por el contrario, otras en pesetas.

En el apdo. 1, inciso final, del nuevo art. 42 se dice: "En su caso, el acuerdo de enajenación (de bienes muebles inventariados) se adoptará siguiendo el procedimiento previsto para la desafectación de bienes".

Las disposiciones adjetivas sobre desafectación de bienes y sobre su enajenación, son diferentes y se encuentran localizadas en distintos arts. de la

LPCAC, que permanecen inalterados (art. 16 para la desafectación; arts. 36 y 37 para la enajenación).

Si lo que se pretende es que la enajenación deba ir precedida de la desafectación del bien, esto parece innecesario, pues se deduce de otras disposiciones de la LPCAC (arts. 13, 36.2, etc).

El último párrafo del apartado 1 del art. sistemáticamente debería incluirse en el apartado 3 sobre enajenación gratuita.

Las cuantías deberían redondearse en euros, prescindiéndose de una aparente operación de cambio de las cifras originarias en pesetas. A este respecto deberían formularse en euros las cuantías que figuran en otros arts. como el 38.2 y 4 o el 44.

Art. 16.-

Contiene una previsión de desarrollo reglamentario, lo que no concuerda con la perentoriedad que justifica, entre otras razones, la elaboración y aprobación del ATP (Vid. último párrafo del nuevo apartado 3).

Art. 18.-

Art. 27.-

Para mantener la correspondencia con el apartado 1 -que efectúa la definición de infracciones administrativas y no la de sus responsables- debería redactarse definiendo las otras acciones u omisiones que son calificadas además como infracciones administrativas con indicación de sus autores.

En el "apartado anterior" no se señalan servicios sociales especializados, sino una remisión al art. de la ley que los identifica. Debe eliminarse esta matización de "señalados en el apartado anterior".

Art. 33.-

1. Es significativa la previsión de la letra d). Viene a confirmar que propiamente el sujeto colectivo imputable es una entidad colaboradora de servicios sociales.

2. De una consideración conjunta de los arts. 32 y 33, podría plantearse si técnicamente debería invertirse la calificación de los supuestos, los del segundo como principales y los del primero con accesorios.

Art. 34.-

1. Mejor "determinación" o "fijación" que graduación. Sustituir "gravedad" por "entidad".

2. Innecesaria. Mejorar su redacción, de mantenerla.

Caps. I y II.

Aconsejable la separación de tratamiento de *entidades, centros o servicios* y de *usuarios*. Arts. distintos.

Cap. III.

Art. 36.-

Innecesaria la indicación por "acuerdo". Permitiría, por lo demás, interpretar que la competencia para la iniciación del procedimiento se le atribuye a un órgano colegiado, lo que no parece sea el propósito del precepto. Repárese, por lo demás, que el art. 38 trata de la iniciación del procedimiento.

Art. 39.-

Sistemáticamente, dado su contenido, debe ubicarse en el Capítulo anterior.

Disposición Adicional Única.-

Dada su naturaleza debe ser objeto de un art. "ad hoc", el 18 bis del texto articulado del ATP.

Debería modificarse su redacción para limitarse a declarar el carácter supletorio del nuevo Título VI de la Ley de Servicios Sociales.

Art. 19.-

Es tautológica la expresión "Cuando resulte preciso, por razones de (...) necesidad", que aparece en el pfo. 2º del apdo. 6.

En el apartado 3, debería suprimirse la frase "cuando se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento" y sustituirse por la siguiente: "cuando se aprecie identidad entre sujetos y objeto".

En el párrafo 4º del mismo apartado 3 debe señalarse que los hechos no son "infractores" sino las conductas de los sujetos. Debería, por ello, suprimirse la

frase "el supuesto hecho infractor" y sustituirse por la siguiente "Cuando el hecho sea supuestamente constitutivo de delito o falta".

Art. 20.-

Desde el punto de vista de la técnica normativa, el apdo. 2 es asimétrico y contrasta con la extensión y densidad normativa escasas en los subapartados 2.1 y 2.5 y elevada en los subapartados 2.2, 2.3 y 2.4.

En la ordenación alfabética interna del subapartado 2.3, falta la letra h), no obstante lo cual, se alude a ella en otras partes del APL a que se aludirá.

Art. 21.-

El término "acuícola" que aparece en el art. 21.2,b)k) apartado 3,b y en el art. 22.1.1.1.c) debería sustituirse por la de "cultivos marinos".

Art. 22.-

1. En el apdo. 1.3 no se señala para la ejecución de qué actos puede imponerse la multa coercitiva que se regula, ni su forma ni cuantía, sino un máximo del "20 por ciento de la multa fijada por la infracción correspondiente".

Se vinculan así la multa coercitiva y la multa-sanción, desnaturalizando la primera, al menos en la configuración que le atribuye el art. 99 de la LRJAP-PAC.

2. El apdo. 3.1.d) alude, entre otras, a una infracción supuestamente prevista en el subapartado 2.3.h) del art. 20, que realmente no existe, según se advirtió más arriba, por haberse omitido, en la ordenación alfabética de infracciones, esa letra h).

Esta misma observación se hace extensiva a los aptdos. 3.2.a) y 3.2.b).

3. En el apdo. 3.2.d), se omite, antes del vocablo "renovación", la partícula "no".

4. En el pfo. 1º del subapartado 4.1 se exige del solicitante de la suspensión un "compromiso sin sujetarse a las condiciones que para su otorgamiento se establezcan". Pero -salvo lo previsto en el apdo. 4.5-, el APL no aclara en qué consisten tales condiciones; y debe hacerlo, pues no es admisible exigir, para la obtención de beneficios determinados, la aceptación de cargas indeterminadas.

El pfo. 3º del mismo subapartado 4.1 comienza con una referencia al "plazo de suspensión condicional". Más que a un "plazo", debería referirse a la

"duración" del período de suspensión, pues, conforme resulta de las propias previsiones del APL, ha de agotarse completamente el mismo, y respetarse durante su transcurso las condiciones impuestas, para que la suspensión surta su efecto normal, que es la "remisión" de la sanción.

Esta misma observación se hace extensiva al subapartado 4.6.

En la norma contenida en la letra a) del subapartado 4.2 falta el sujeto de la oración.

El pfo. 2º del subapartado 4.3 contiene referencias a dos plazos que son calificados, indebidamente, de "máximo(s)".

En el subapartado 4.4 se prevé, para el supuesto de denegación de la suspensión condicional, la continuación de la ejecución. Convendría prever también su iniciación, pues puede darse el caso de que nunca hubiera comenzado.

En el mismo subapartado 4.4 se dice que la resolución favorable "suspende los plazos de prescripción de la sanción establecida", en relación con lo cual hay que observar:

a) Los plazos de prescripción de las sanciones no se suspenden, sino se interrumpen, conforme al art. 132.3, pfo. 2º, LRJAP-PAC.

b) El efecto interruptivo de la suspensión condicional podría vulnerar el citado art. 132.3, pfo. 2º, por una doble razón: la primera, que el sentido de las causas de interrupción previstas en esta norma estatal básica (la actividad procedimental de la Administración dirigida a la ejecución, o su paralización por causa imputable al infractor) es justamente todo lo contrario de la suspensión de la ejecución; la segunda, consecuencia de la anterior, es que, a tenor de dicho art. 132.3, el plazo de prescripción vuelve a transcurrir si el procedimiento de ejecución se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al infractor, siendo indiscutible que la concesión de la suspensión condicional no podría calificarse como "causa imputable al infractor", sino a la Administración que dicta el acto administrativo.

c) El plazo prescriptorio corre desde la presentación de la solicitud (pues ésta produce la suspensión automática de la ejecución: pfo. 2º del apdo. 4.1) y durante el procedimiento para la concesión; y como éste último puede durar

hasta seis meses (pfo. 2º del apdo. 4.3), fácilmente prescribirán las sanciones leves antes de que recaiga resolución.

La previsión de que se "revocará" la suspensión condicional es probablemente inadecuada, a la vista del régimen de la revocación de los actos administrativos establecido en el art. 105 de la LRJAP-PAC.

En el subapartado 4.8, aparte de su redacción defectuosa, se observa que sobra el requisito de que el infractor "no hubiera sido sancionado por otras infracciones pesqueras", dada la previsión general contenida en el apdo. 4.5.a).

Art. 24.-

"El estar en contacto con la actividad estadística", del que se hace depender la consecuencia jurídica de la consideración del personal como personal estadístico, es un presupuesto fáctico de tal grado de indeterminación que lo hace impropio de una norma de rango de ley.

El nivel no se predica del personal, como hace el art. 39.1 proyectado, sino, tratándose de funcionarios, de los puestos de trabajo [art. 21.1.a) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP; art. 27.1 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, LFPC].

El personal laboral tampoco se jerarquiza en niveles, sino en categorías profesionales (art. 22 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, ET, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo).

Art. 25.-

También se da nueva redacción al apartado 6 de la Disposición Adicional Segunda LFP. La fórmula "que no sean exclusivos de una titulación académica" debería sustituirse por la de "para los que no se exige titulación académica", pues el conocimiento técnico no es exclusivo de una titulación.

Art. 26.-

Sobre el apdo. 8, por el que se da nueva redacción a la disp. adic. 4ª de la LPHC.

La idea -de la que se parte al redactar la disp. adic. 4ª en cuestión- de adscripción de los funcionarios a grupos es incorrecta. No son los funcionarios, sino los Cuerpos, los que se integran en grupos (art. 23.2 de la LFPC).

C O N C L U S I O N E S

1.- Se reiteran, con carácter general, los reparos planteados en anteriores Dictámenes de este Consejo (DCC 91/1998; 16 y 157/2000), acerca de la figura atípica de la Ley de Acompañamiento y de su utilización anual para, a través de un único texto normativo, regular materias jurídicas dispares, sin relación entre sí, o para otorgar "ex novo" cobertura legal a otras, afectando, en esencia, el principio de seguridad jurídica.

2.- Respecto de las normas tributarias (Capítulo I) y sobre las medidas de organización administrativa, gestión, carácter sancionador y relativas al personal (Capítulos II, III, IV y V del APL), se formulan los reparos y observaciones que se expresan en el Fundamento III.

3.- Se realizan, además, las observaciones técnicas contenidas en el Fundamento IV.