

Artículo 76 Consejo Municipal de Canarias

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
SECRETARIO SUPERIOR DE ADMÓN. LOCAL

JUAN MANUEL PADRÓN MORALES

TÉCNICO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS
FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPIOS

El Consejo Municipal de Canarias es el órgano de participación y colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los ayuntamientos canarios, y particularmente el encargado de canalizar el parecer de los ayuntamientos en las iniciativas legislativas que afecten de forma específica a su organización y competencias. Su composición, organización y funciones serán determinadas por ley del Parlamento de Canarias.

Se regula en este precepto el Consejo Municipal de Canarias, como órgano de naturaleza política, expresión de la existencia de un Estado compuesto que trata de hacer efectivo los principios de participación¹ y colaboración² a nivel político.

No obstante, el Consejo Municipal de Canarias no es un órgano *ex novo*, de la reforma del Estatuto, sino que el propio legislador autonómico ya había mostrado su voluntad concreta de encauzar a través de este órgano las relaciones entre ambas administraciones cuando previó su creación en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias. Disposición normativa que lo cataloga como órgano de participación y colaboración «permanente» entre la administración autonómica y la municipal, asumiendo las funciones que en este ámbito venían asignadas a la otrora Comisión de Administración Territorial³.

¹ En consonancia con el principio constitucional de Autonomía Local (Art. 140 CE) para cuya efectividad se garantiza el derecho de los Municipios a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (Art. 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local y Art. 4 y 6 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias).

² Según el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 15 Julio de 2003, Rec. 3604/1997, recordando lo ya manifestado por el Tribunal Constitucional, Pleno, en su Sentencia 214/1989 de 21 diciembre 1989, Rec. 610/1985: «las funciones atribuidas a los órganos de colaboración son ordinariamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada, (...) se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación».

³ La Comisión de Administración Territorial, creada por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Art. 21) era, hasta la entrada en vigor de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, el órgano para la colaboración permanente entre la Administración de dicha Comunidad y la de las entidades locales. Su regulación estaba prevista en el Decreto 193/1993, de 24 de junio, de regulación de la Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Según la Disposición Adicional Quinta de la citada Ley 7/2015:

«1. Se crea el Consejo Municipal de Canarias como órgano de participación y colaboración permanente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los municipios canarios.

2. Corresponde al Consejo Municipal de Canarias la emisión de propuestas, informes, dictámenes y pareceres acerca de los criterios previstos para la efectividad de la coordinación, cooperación y colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los municipios canarios y, en particular, las propuestas o iniciativas en materias que afecten a la administración municipal, la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal y de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la planificación general de inversiones y subvenciones con incidencia municipal, así como cualesquiera otras funciones que le atribuyan legal o reglamentariamente.

En todo caso, el Consejo Municipal de Canarias deberá ser oído en las iniciativas legislativas y planificadoras que afecten de forma específica a la organización, competencias y financiación de los municipios.

3. El Consejo Municipal de Canarias estará compuesto por un núm. igual de representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las administraciones municipales, en la forma siguiente:

- a) La representación de la Comunidad Autónoma se integrará, con carácter permanente, por la persona titular de la consejería competente en materia de administraciones públicas, que desempeñará la presidencia del consejo, por la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda y, en función de los asuntos a tratar, por las personas titulares de las consejerías competentes en las materias correspondientes, así como por el resto de miembros que designe el Gobierno al objeto de completar la paridad establecida.*
- b) Las entidades municipales estarán representadas por los alcaldes de los dos municipios que son sede de la capitalidad autonómica y un alcalde representante del resto de las corporaciones municipales por cada una de las islas, designado por la asociación de municipios más representativa de Canarias.*

4. Para la adopción de los acuerdos del consejo, será necesario el voto favorable de la mayoría de los representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los representantes municipales.

5. Reglamentariamente se establecerá su organización y funcionamiento.»

En cumplimiento de esta última previsión legal de desarrollo se ha promulgado el Decreto 160/2016, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, en cuyo Art. 1.2 apunta a su «carácter deliberante y consultivo» y a su adscripción a la «consejería competente en materia de administraciones públicas, si bien dispondrá de autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines.»

Cabe destacar que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo amplía, de forma considerable, el listado de competencias asignadas, por la Ley (Art. 2.2):

- «a) *La aprobación de las normas de funcionamiento interno del Consejo que sean necesarias en desarrollo del presente reglamento.*
- b) *El informe previo de las medidas que pretenda adoptar el Gobierno de Canarias para fomentar la fusión voluntaria de municipios y la constitución de mancomunidades municipales.*
- c) *El informe de los anteproyectos de ley en los que se atribuyan competencias a los municipios de Canarias o se establezca el régimen económico-financiero de las competencias de los municipios.*

Para la emisión del primero de los informes será necesario aportar la memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, así como la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios.

En cualquier caso, cuando se trate de anteproyectos de Ley en los que se atribuyan competencias a los municipios de Canarias el informe a emitir por el Consejo deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local, así como determinar si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material.

- d) *El informe de los proyectos de disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, o que afecten a la organización y régimen jurídico general de las entidades municipales.*
- e) *El informe de los resultados de la revisión de la legislación sectorial para detectar y corregir las duplicidades de competencias administrativas entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, los cabildos Insulares y las entidades municipales.*
- f) *La emisión de propuestas de asignación o de delegación de competencias y funciones a las entidades municipales, incluyendo los criterios generales de financiación de las competencias delegadas.*
- g) *La solicitud de información conjunta de carácter fiscal y financiero que tenga trascendencia municipal.*
- h) *La elaboración de previsiones en relación al endeudamiento público, con incidencia municipal, así como el seguimiento y evaluación de resultados de los mismos.*
- i) *La propuesta de medidas tendentes a la armonización tributaria municipal en el ámbito en la Comunidad Autónoma de Canarias, con pleno respeto a la autonomía financiera de los municipios.*
- j) *La propuesta de medidas de armonización de criterios de la política presupuestaria y de la actividad financiera entre el sector público de la Comunidad Autónoma y los municipios canarios en lo que afecte a estos últimos, con pleno respeto a su autonomía.*
- k) *La propuesta de medidas y acciones a incluir en los Planes y Programas de la Comunidad Autónoma de especial interés para los municipios canarios.*
- l) *El informe previo de los Programas de colaboración financiera específicos para materias concretas de competencia municipal.*

- m) El informe de los proyectos de ley por los que se establezcan regímenes municipales especiales.*
- n) El informe y, en su caso, propuesta en relación con cualquier otro asunto de interés común para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los municipios de Canarias que le sea solicitado o sometido a su consideración por el Gobierno de Canarias, la Consejería competente en materia de administraciones públicas o por la Federación Canaria de Municipios (FECAM).*
- ñ) Las demás que le atribuya el ordenamiento jurídico.»*

Por otro lado, cabe señalar que este órgano consultivo, a efectos prácticos, ya viene operando tras constituirse en sesión celebrada el 21 de julio de 2017.

Hasta la fecha ha celebrado seis sesiones⁴ para tratar, como asuntos más relevantes desde el punto de vista legislativo, los: anteproyectos de Ley de: Protección y Tenencia de Animales de Compañía de Canarias⁵, de modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias como consecuencia del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de fecha 3 de noviembre de 2015 (BOE núm. 39 de 15/02/2016)⁶ y de Servicios Sociales de Canarias⁷.

Con respecto a esta importante función que tiene el Consejo de «informar los anteproyectos de ley en los que se atribuyan competencias a los municipios de Canarias o se establezca el régimen económico-financiero de las competencias de los municipios», ésta vendría a ser una suerte de «sistema de alerta temprana»⁸, en respuesta a una lectura ciertamente avanzada y adecuada de los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local. En este sentido, el Consejo Municipal de Canarias debería convertirse en el órgano de garantía por excelencia de la autonomía municipal en Canarias frente a la actuación de los poderes públicos autonómicos, dado que su función fundamental es la de «alertar» a esos niveles de gobierno de que en sus actuaciones normativas en trámite se puede estar vulnerando el principio de autonomía municipal.

Así lo confirma el Consejo Consultivo de Canarias⁹ quien ha tenido ocasión de recordar que el citado informe «es preceptivo y que el incumplimiento de este trámite preceptivo vicia de invalidez a la Ley resultante, por vulneración, precisamente del Art. 76 EAC».

Por último, cabe señalar que órganos con similar naturaleza jurídica aparecen ya reconocidos en prácticamente la totalidad de los Estatutos de Autonomía de «nueva» o «segunda generación», como han sido designados aquellos textos estatutarios resultantes de los procesos de re-

⁴ Las sesiones celebradas por el Consejo Municipal de Canarias han sido los días: 21 de julio de 2017, 12 de abril de 2018, 7 de noviembre de 2018, 15 de febrero de 2019, 21 de febrero de 2019 y 8 de abril de 2019.

⁵ Esta iniciativa no llegó a presentarse en el Parlamento de Canarias de cara a su tramitación como Proyecto de Ley.

⁶ Vio la luz, definitivamente, como Decreto-ley 1/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

⁷ Convertida en la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

⁸ Como salvaguarda de la autonomía municipal, los modelos más avanzados del derecho comparado, han recurrido técnicas denominadas sistemas de «alerta temprana» frente a políticas normativas que, eventualmente, pudieran afectar a la autonomía de los municipios. Es el caso de la Comisión de Gobiernos Locales de País Vasco (Art. 87 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de PV).

⁹ Dictamen 108/2019, de 26 de marzo, solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (EXP. 118/2019 PPL).

novación que han tenido lugar a partir de 2006¹⁰. Son los casos del: «Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña»¹¹, el «Consejo Andaluz de Concertación Social»¹², el «Consejo Local de Aragón»¹³, el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León¹⁴ o la «Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias»¹⁵.

En cualquier caso, cabe matizar que, a diferencia de estos otros órganos autonómicos, el Consejo Municipal de Canarias, es el único que se creó *ex ante* la aprobación del respectivo Estatuto. Su incorporación, ahora, al articulado de la norma institucional básica de nuestra Comunidad Autónoma supone, reconocer y situar, al más alto nivel, en la cúspide de nuestro ordenamiento autonómico, al citado Consejo como mecanismo de relación entre ambos niveles de gobierno: el municipal y el autonómico.

¹⁰ MUÑOZ PÉREZ, D., y RIPOLL NAVARRO, R., «Aspectos del modelo autonómico de integración europea», en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, Editorial Wolters Kluwer (<http://revistas.laley.es/Content/Inicio.aspx>) 14-06-2019.

¹¹ Art. 85 de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹² Art. 95 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía que remite a la Ley 5/2014, 30 diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local.

¹³ Art. 86 de la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹⁴ Art. 51 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

¹⁵ Art. 64 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.