



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 85 / 2019

(Pleno)

La Laguna, a 12 de marzo de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje (EXP. 66/2019 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Mediante escrito del 19 de febrero de 2019, con entrada el día 20 de febrero de 2019 en este Consejo, el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 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 del Observatorio del Paisaje*», a propuesta de la Presidencia del Gobierno y de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen, el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto (en adelante, PD), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 18 de febrero de 2019 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia.

2. Se ha solicitado el 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

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

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. 25 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), que dispone lo siguiente:

«1. La Administración autonómica creará un Observatorio del Paisaje con funciones de observación, estudio, formulación de propuestas y criterios de actuación, consulta y asesoramiento en materia de reconocimiento, definición y caracterización de los paisajes, políticas de protección y gestión, de participación pública, de integración en todas las políticas públicas, en particular las ambientales, las territoriales y las urbanísticas, y de sensibilización ciudadana e institucional, de acuerdo con y en el marco del Convenio Europeo del Paisaje.

2. Reglamentariamente se establecerán la estructura y el régimen jurídico y de funcionamiento de este órgano autonómico».

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento ejecutivo, procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo, si bien parte de su regulación puede considerarse formalmente organizativa, lo que no es óbice para la emisión del mismo.

#### **Sobre la urgencia para la emisión del dictamen.**

3. En la solicitud de dictamen del Presidente del Gobierno se hace constar la urgencia, al amparo del art. 20.3 de la Ley 5/2002, justificándose tal urgencia en la conveniencia de poder aprobar la norma proyectada antes de que se produzca el fin de la actual legislatura.

En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 40/2019, de 4 de febrero, se señaló al respecto, siguiendo la doctrina de este Organismo, que:

«De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su Dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta deber ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que cabe cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer (...)».

Pues bien, como se razonó en el referido Dictamen es cierto el inminente fin de la legislatura; pero en este caso la cortedad de los plazos será menor, dado que no se trata ahora de aprobar un proyecto de Ley, cuya tramitación a partir del dictamen de este Consejo es mucho más larga que la de un proyecto de Decreto, y con un plazo limitado por la disolución del Parlamento, pudiendo además el Gobierno aprobar normas reglamentarias hasta la fecha misma de las elecciones. Por lo demás, la eventualidad del desarrollo reglamentario era fácilmente previsible desde el momento en el que se dictó la LSENPC, hace más de un año, por lo que el único motivo aducido al respecto no justifica la referida urgencia.

No obstante, este Consejo Consultivo, actuando con la debida responsabilidad y de acuerdo con el principio de cooperación institucional, emite el dictamen solicitado con la mayor urgencia posible.

## II

### Tramitación del procedimiento de elaboración.

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.

Por lo demás, en el preámbulo del PD 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 FJ 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia, si bien la misma se lleva a cabo de forma sucinta.

2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- El informe de iniciativa reglamentaria emitido por la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 15 de marzo de

2018, que incorpora la Memoria Económica (art. 44 de la mencionada Ley 1/1983, y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo).

Asimismo, se incluye en dicho informe el de evaluación de impacto de género de la norma proyectada, manifestándose que la valoración del impacto es positiva. Este informe se completó con un informe de valoración del mismo, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, emitido el día 7 de febrero de 2019.

Además, también se incluye el informe sobre el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), y el informe sobre la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 21 de marzo de 2018 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias), manifestándose que es posible que pudiera existir impacto sobre los gastos desde el punto de vista de la posibilidad de recurrir a medios externos para prestar apoyo al Observatorio del Paisaje. No obstante, señala que ello constituiría sólo una posibilidad, pues puede contar con los medios propios de las Consejerías representadas en el Pleno del Observatorio. En cualquier caso, dispone de crédito presupuestario por importe de 200.000 euros.

- Constan el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 2 de abril de 2018 [normas octava a undécima del ya citado 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 12/2004, de 10 de febrero], por el que se requirió el preceptivo estudio del impacto financiero que supone la creación del referido Observatorio en los distintos capítulos de los estados de ingresos y gastos, su cobertura presupuestaria en el presente ejercicio y su acomodación a los escenarios presupuestarios plurianuales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el periodo 2018-2020.

El día 28 de septiembre de 2018 se emitió una ampliación de la Memoria Económica anteriormente referida y el día 1 de octubre de 2018 se emitió un segundo informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial,

Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias. En este segundo informe, confirmatorio del la Oficina Presupuestaria antecitado, se indica que *«la asistencia a las sesiones de este órgano no genera derecho a la percepción de indemnizaciones por razón del servicio, por este concreto concepto. Sí podría existir un impacto sobre los gastos desde el punto de vista de la posibilidad de recurrir a medios externos para prestar apoyo al Observatorio (Disposición Adicional tercera). No obstante, la utilización de esos medios externos es una mera posibilidad»*.

- Consta el informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico, de 24 de enero de 2019 [art. 20, apartado f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado mediante Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 13 de febrero de 2019 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Además, se sometió a consulta pública previa y a consulta a todos los Departamentos del Gobierno de Canarias, realizándose diversas observaciones; a trámite de audiencia de los Cabildos Insulares, presentado alegaciones los Cabildos Insulares de Gran Canaria y Tenerife. También a las organizaciones y asociaciones representativas de derechos e intereses legítimos afectados por la iniciativa, habiéndose recibido alegaciones del Consejo Canario de Colegios de Arquitectos, entre otros.

El día 26 de noviembre de 2018 se emitió por la Consejería un informe relativo a dichas alegaciones.

- No consta, sin embargo, el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, que por sus atribuciones deberá ser especialmente tenido en cuenta.

### III

#### **Estructura, justificación y finalidad del Proyecto de Decreto.**

1. El PD se compone de un Preámbulo y un único artículo por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje, de una parte final formada por tres disposiciones adicionales, por las que se regulan los laboratorios del Paisaje Insular, el régimen de las indemnizaciones por razón del servicio y el apoyo técnico y administrativo al Observatorio del Paisaje

respectivamente, y de dos disposiciones finales, la primera relativa al desarrollo normativo y la segunda a la entrada en vigor de la norma proyectada.

Además, cuenta con un anexo que contiene el Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje, el cual, a su vez, contiene un preámbulo y una parte dispositiva de 19 artículos, que se estructura en tres capítulos, subdividiéndose el último de ellos en secciones, y tiene la siguiente estructura:

- Capítulo I (art. 1), que se intitula «*Disposiciones Generales*», regula la naturaleza y adscripción del Observatorio referido.

- Capítulo II (arts. 2 al 10), que se rubrica «*Estructura y Composición*», regulándose el Pleno del Observatorio, la Presidencia del Pleno, las Vicepresidencias, las personas vocales del Pleno, la Secretaría del Pleno, la persona vocal con funciones ejecutivas y la Comisión del Paisaje.

- Capítulo III (arts. 11 al 19), rubricado como «*Funcionamiento*», dividido en dos secciones, que se intitulan respectivamente como «*Disposiciones comunes al funcionamiento del Pleno y de la Comisión del Paisaje*» y «*Disposiciones específicas sobre los acuerdos del Pleno*».

2. En lo que respecta a la justificación de la norma proyectada, cabe señalar, primeramente, que con su aprobación se pretende dar cumplimiento al mandato legal ya referido con anterioridad (art. 25 LSENPC). Además, en el Preámbulo del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje proyectado se afirma que el Observatorio que se pretende crear y regular con el PD tiene su origen inmediato en la Segunda Bienal de Canarias (2008), a raíz de la iniciativa del Gobierno autonómico canario de crear la Oficina del Observatorio y de la Bienal del Paisaje, como implementación del Convenio Europeo del Paisaje, num. 176 del Consejo de Europa, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, ratificado por España el 6 de noviembre de 2007 (B.O.E. n.º 31, de 5 de febrero de 2008), y en vigor para España desde el 1 de marzo de 2008; y se señala que el establecimiento de tal Observatorio supone un paso fundamental del Gobierno de Canarias en su compromiso con los objetivos perseguidos por dicho Convenio Europeo.

3. En cuanto a los aspectos funcionales del PD, se expone en el Preámbulo de la norma proyectada que la actividad del Observatorio se centrará en tres ámbitos de actuación, que evidentemente constituyen la esencia de la finalidades perseguidas con su creación y funcionamiento, siendo los siguientes:

- La primera acción que se busca está relacionada con lo que se define en el Preámbulo como «*concebir el Observatorio como un proceso cultural*», con lo que propone llevar a cabo hacer un seguimiento de los ámbitos científicos y experimentales en los que se formulan investigaciones, acciones y programas sobre la temática paisajística, así como intervenciones en territorios específicos.

- La segunda acción surge de la necesidad de hacer converger las actividades de investigación y realidades en el territorio de Canarias, denominándose dicha acción como «*Observatorio de los territorios y lugares*», siendo el objetivo perseguido según se expone en el preámbulo de la noma que se pretende la indagación de territorios paradigmáticos para poner a prueba los conocimientos adquiridos y experimentar nuevas acciones y prácticas también participativas; la identificación de ámbitos de aplicación en sentido proyectivo y operativo del Convenio Europeo del Paisaje; y la medición de las capacidades del Observatorio para convertirse en el punto de partida para la puesta en marcha de procedimientos de renovación cultural, social y económica.

- Por último, la tercera acción, denominada «*Observatorio Institución*», tiene por finalidad específica el posicionamiento del Observatorio en el debate sobre la construcción de los Observatorios de Paisaje Europeos, siguiendo los requisitos del Convenio Europeo del paisaje y las indicaciones de la legislación nacional.

## IV

### Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. En lo que se refiere a esta cuestión, debemos reseñar que del propio preámbulo del PD se deduce que la materia objeto de la norma, que se puede concretar en lo relativo al «paisaje», está íntimamente ligada a la materia urbanística y a la de ordenación del territorio, así como a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, pues en dicho preámbulo se hace referencia expresa al art. 45 CE que dispone que: «*1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

Y al art. 156 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), tras su reforma por la Ley orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, el cual establece que:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, que incluye, en todo caso:

a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos.

b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial, así como su gestión.

c) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

d) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental».

Además, se hace también mención al art. 12.3, letras a) y c) LSENPC, en el que se dispone que le corresponde a nuestra Comunidad Autónoma la competencia tanto en las decisiones políticas públicas de carácter general en relación con los recursos naturales y con la ordenación territorial del conjunto del archipiélago, como la ordenación territorial y de los recursos naturales de ámbito autonómico a través de los instrumentos de ordenación correspondientes, referidos ambos de forma expresa en tal Preámbulo.

2. Por tanto, nos hallamos ante una materia sobre la que tiene competencia exclusiva la Comunidad Autónoma de Canarias, que también está relacionada con otros ámbitos competenciales como el medioambiente (art. 153 EAC), espacios naturales protegidos (art. 154 EAC), urbanismo (art. 158 EAC) y el turismo (art. 129 EAC), sin perjuicio de la competencia estatal en relación con los aspectos económicos de la materia (art. 149.1.13ª CE) y con el medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

3. Finalmente el PD crea el Observatorio del Paisaje y aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento, incluyendo diversos aspecto procedimentales, lo que se hace al amparo de los títulos competenciales que ostenta la CAC, antes señalados, así como a los correspondientes a la organización de su propia Administración y a los procedimientos derivados de las especialidades propias de esta Comunidad,



establecidos en el art. 104 EAC en cuanto a organización, y 106 EAC respecto al procedimiento.

## V

### Observaciones al Proyecto de Decreto.

- Se observa que se ha dotado de introducción, a modo de **preámbulo**, tanto al Decreto de aprobación del Reglamento, como al mismo Reglamento, lo que no se ajusta a la técnica normativa, pues es en el instrumento de aprobación donde se ha de contener la parte introductoria o expositiva que justifique la norma que se aprueba, constituyendo el Reglamento un Anexo del Decreto, tal y como explicita el artículo único del Decreto.

#### - Disposición adicional segunda.

En la misma se establece que «La asistencia a las sesiones del Pleno del Observatorio y de la Comisión del Paisaje no generará derecho a la percepción de indemnizaciones por razón del servicio por dicho concepto», pero su contenido no parece propio de una disposición adicional si se tiene en cuenta tanto lo establecido en la norma vigesimocuarta del Decreto 15/2016, que determina que las mismas tienen por objeto los regímenes jurídicos especiales que se refieran a situaciones jurídicas diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado, los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas y los preceptos residuales, como si se observa que dicha disposición regula un aspecto concreto del régimen jurídico de quienes componen tanto el Pleno del Observatorio como la Comisión del Paisaje, materia regulada en los arts. 4 y 10 del Reglamento proyectado. Procede, en consecuencia, localizar esta regulación en el articulado del mismo.

#### - Disposición final primera, punto 1.

En su primer apartado se establece que «Se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en el presente Decreto y el Reglamento que se aprueba, sin perjuicio de las normas internas de funcionamiento que pueda aprobar el Pleno del Observatorio».

Pues bien, en el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 521/2018, de 26 de noviembre, siguiendo la reiterada doctrina de este Organismo, se ha señalado que:

«En nuestro Dictamen 395/2016, de 24 de noviembre, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, ya advertimos que las habilitaciones para el desarrollo normativo a través de reglamento dadas al titular de la Consejería competente han de ser de carácter excepcional.

Más recientemente, en nuestro Dictamen 504/2018, de 7 de noviembre, ya señalamos, en relación con una disposición de similar contenido a la presente, lo siguiente:

“(…) esta disposición final que ahora nos ocupa debe ser reparada, en la medida en que es claro también que es a aquel órgano –esto es, al Gobierno de Canarias– al que le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria y sin que a su vez pueda deferirla a otros órganos, como contempla esta disposición, para el ejercicio de una especie de potestad reglamentaria de segundo grado, con el alcance general que plantea, y sin quedar contraída la remisión indicada a la concreción de algún aspecto parcial contenido en la regulación reglamentaria establecida por el máximo órgano ejecutivo”.

La LSC, en su disposición final undécima, autoriza sólo al Gobierno a dictar las normas y disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en la Ley, por lo que atribuirle tal habilitación al titular de la Consejería sin expresa previsión legal contradice la Disposición final undécima de la Ley 4/2017.

Por su parte, de acuerdo con las observaciones anteriores, el desarrollo normativo únicamente es del Reglamento, no del Decreto, que se ha de limitar a aprobarlo».

Nos reafirmamos con carácter general en esta doctrina, porque, de otro modo, si cupiera efectuar una remisión genérica en los términos que se pretende, se estaría sustrayendo de la potestad reglamentaria a su verdadero titular que es el Gobierno de Canarias y no sus miembros singularmente considerados, de acuerdo con lo dispuesto por el propio Estatuto de Autonomía (art. 50.3). Distinto sería que por ley pueda atribuirse directamente a éstos el ejercicio de la indicada potestad, porque si bien el Estatuto de Autonomía no otorga la indicada potestad del mismo modo a los Consejeros, de conformidad con lo dispuesto con las leyes, como hace la Constitución, en el caso del Gobierno de la Nación (art. 97), le es dable al titular de la potestad legislativa disponer la correspondiente habilitación normativa a favor de aquéllos, en las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, no resulta de aplicación la doctrina antedicha en este caso, por tratarse de un reglamento de carácter organizativo el que es objeto de este Dictamen y tener por objeto la regulación de las materias y los servicios internos

propios del departamento concernido. Al tratarse consecuentemente de un reglamento «ad intra», ha de concluirse, igualmente en los términos antes indicados, que dicho reglamento encuentra habilitación en la atribución genérica que a efectos organizativos resulta de la Ley 1/1983, concretamente, a tenor de lo establecido por el artículo 32 c) de esta Ley. Si bien la habilitación deriva directamente de la indicada Ley, así como del propio art. 23 (LSENPC) y de la remisión a la norma reglamentaria que dicho precepto con carácter general establece en su cuarto apartado, último inciso, y no así del PD objeto de este Dictamen. Debe corregirse pues la redacción de esta disposición, en tanto que no es por virtud del PD por el que se faculta el ejercicio de la potestad reglamentaria.

## VI

### Observaciones a los artículos del reglamento.

#### - Artículo 1.1.

Este precepto es un mera reproducción del art. 25.1 LSENPC, el cual a su vez es reproducción de la disposición adicional segunda del Decreto 137/2016, de 24 de octubre, incumpléndose con tal reproducción del precepto legal la función de desarrollo que le compete a la norma reglamentaria.

#### - Artículo 4.3.

Consta en este precepto una remisión normativa específica al art. 12.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Sin embargo, su eventual derogación pudiera afectar, entre otros, a la seguridad jurídica, siendo lo óptimo realizar remisiones genéricas o advertir que esa remisión también se hace a la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se cita.

#### - Artículo 9.

Este precepto regula la figura, a la que el Reglamento dota de funciones relevantes, del «vocal con funciones ejecutivas», que merece varias observaciones.

En primer lugar, su carácter «ejecutivo». El Observatorio del Paisaje, tal como se deduce del art. 25 LSENPC, no es propiamente Administración ejecutiva, sino asesora, de estudio, de consulta y de formación; carece, pues, de funciones ejecutivas de administración ordinaria propiamente dichas, por lo que las funciones de este vocal no pueden tener tal carácter. Si lo que se pretende es simplemente atribuirle funciones similares a las de la Presidencia o las Vicepresidencias, de apoyo

«ejecutivo» al ejercicio de la actividad del Observatorio, podría valer tal calificativo; pero habrá de aclararse debidamente en el texto del PD.

En segundo lugar, procede analizar las funciones de este vocal. El PD atribuye funciones al Pleno, a la Comisión del Paisaje, al Presidente del Pleno, a los Vicepresidentes y al vocal con funciones ejecutivas. Así, éste se constituye más en un órgano del Observatorio que en un miembro, como los demás vocales, del Pleno. Si ésta es la naturaleza que se pretende por el PD así debe considerarse explícitamente. No contradice la Ley esta consideración, a salvo de que no se introduzca imprecisión y confusión que afecte a la seguridad jurídica. Y llegado a este punto ha de señalarse la coincidencia de funciones del vocal ejecutivo con las del Presidente, o de los Vicepresidentes en sustitución del mismo; es el caso de las atribuciones relativas a la coordinación exterior del Observatorio (art. 9.2. b. c. y d), que podría asumir el vocal ejecutivo pero sin perjuicio de la competencia principal del Presidente o sus sustitutos (art. 5. 1. a.), debiendo en consecuencia deslindarse con claridad los límites entre las respectivas funciones, y si se pretende atribuir prevalencia a las del Presidente y Vicepresidentes en su caso. También procede aclarar que la función de planificación y gestión económica (art. 9. 2. j.) no está exenta de la superior dirección de la Presidencia del organismo. En cuanto a las funciones de propuesta al Pleno, no parece que se pueda establecer como una función exclusiva del vocal ejecutivo (art. 9.2. a y e del Reglamento) o de la Comisión del Paisaje (arts. 10.1. a y 11.1 Reglamento), pues en los órganos colegiados su ejercicio corresponde a cualquiera de sus miembros u órganos.

En tercer lugar, han de formularse observaciones al inciso de este apartado, dedicado a la definición del vocal con funciones ejecutivas, que señala «*con base en el convenio específico que se suscriba ante* (sic, ha de ser "entre") *la Consejería competente y las Universidades Públicas de Canarias*». La introducción de este texto aporta confusión. ¿Quiere señalarse que el ámbito funcional de este órgano del Observatorio, el vocal ejecutivo, se fija por tal convenio? Debe en primer lugar tenerse en cuenta el carácter eventual, por su propia naturaleza bilateral y convencional, de cualquier convenio, que podrá existir o no, y con tal o cual alcance y contenido. Por ello, el ámbito funcional del vocal ejecutivo no puede encontrar su definición ordinaria en un convenio, por su propia eventualidad; pero también por su propia condición de regulación externa al organismo. El régimen de atribuciones de este vocal, como órgano del Observatorio, es exclusivamente el establecido en el Reglamento que se dictamina; ello sin perjuicio de eventuales y variables complementos derivados de un concreto convenio con las Universidades públicas de

Canarias. Por ello, el inciso «*con base en el convenio específico que se suscriba ante la Consejería competente y las Universidades Públicas de Canarias*» debe ser eliminado de este precepto. Sin perjuicio de lo anterior, una referencia a la posibilidad de un convenio del Observatorio con las Universidades Públicas de Canarias resulta encuadrable junto a la mención que a la colaboración externa realiza la DA tercera del PD; en tal caso, debe aclararse si el convenio ha de ser suscrito conjuntamente con las dos Universidades, interpretación que se deduce del texto propuesto, o también con una sola de ellas.

En cuarto lugar, el apartado 2. a) de este artículo hace referencia a un «*Plan de acción trianual del Observatorio*», cuya definición y contenido debe ser regulado por el Reglamento.

Finalmente, la letra j) del apartado 2 de este artículo atribuye al vocal ejecutivo funciones relativas a la planificación y gestión económica de la actividad del Observatorio. Como antes se señaló, tal reconocimiento competencial no puede ir en perjuicio de las propias del Presidente. Por lo demás, el Observatorio es un órgano autónomo (art. 25. 2 LSENPC y art. 1. 1 del Reglamento), por lo que su actividad en lo relativo a la planificación y gestión económica no tiene carácter autónomo respecto de la Consejería en la que se encuadra como órgano administrativo (art. 1.2. del Reglamento); esta situación se complicaría si se pretendiera que el ámbito funcional del vocal con funciones ejecutivas lo fije o determine un convenio del Observatorio con las Universidades canarias.

**- Artículo 10.4.d).**

El mantenimiento de relaciones con otros organismos no corresponde propiamente a un órgano colegiado del Observatorio, que habrá de limitarse a autorizarlas o definir las, sino a uno unipersonal.

**- Artículo 12.**

En este artículo se regula las consultas que los Ayuntamientos y Cabildos Insulares pueden formular al Observatorio del Paisaje, que se resuelven por el Pleno mediante dictámenes. Sin embargo, en su punto segundo se establece que tales dictámenes tienen naturaleza de informe preceptivo, para proceder en su punto tercero a denominar el dictamen como informe, es decir confundiendo su naturaleza con su denominación, siendo adecuado emplear en ambos puntos el término dictamen y evitar, por razones de seguridad jurídica, tal confusión.

**- Artículo 13.1.**

El requisito de que la convocatoria deba ser «*a propuesta del vocal con funciones ejecutivas*» supondría una inaceptable limitación de las atribuciones propias del Presidente si excluye el supuesto de la iniciativa de éste. Por lo demás, constituye una errata que ha de ser salvada la introducción en el apartado 1. *a* de este artículo de la expresión «*al año*».

**- Artículo 14.1 y 4.**

En el apartado 1 de este artículo, en su segundo párrafo, se dispone que «No obstante, cuando estuvieran reunidos, de manera presencial o a distancia, la Secretaría y todos los miembros del órgano, o en su caso las personas que les suplen, éstos podrán constituirse válidamente como órgano colegiado para la celebración de sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos sin necesidad de convocatoria previa, cuando así lo decidan todos sus miembros», que constituye una reproducción exacta del art. 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, párrafo final (LRJSP).

En su apartado 4 se establece que «En las sesiones que se celebren a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, telefónicos o audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que, en su caso, les suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en el que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audio-conferencias y las videoconferencias», el cual también es un reproducción literal del art. 17.1 LRJSP, párrafo final.

En relación con esta deficiente técnica normativa, constituida por la reproducción de preceptos de la legislación básica en la materia, este Consejo Consultivo se ha pronunciado, por ejemplo en su Dictamen 382/2017, señalando que:

«Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable a la presente norma proyectada.

**- Artículo 18.1.**

En el mismo se establece que:

«1. Los acuerdos del Pleno podrán revestir las siguientes modalidades:

- a) Informes.
- b) Dictámenes.
- c) Planes, Programas o Estrategias».

Sin embargo, en el texto normativo no consta una definición y regulación específica, concreta y pormenorizada de cada uno de los tipos de acuerdos que puede adoptar el Pleno por lo que ni siquiera es posible distinguir unos de otros.

## C O N C L U S I Ó N

El contenido del proyecto de Decreto que se dictamina se considera, en términos generales, ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas.