

Expediente Núm. 14/2018  
Dictamen Núm. 30/2018

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de febrero de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 16 de enero de 2018 -registrada de entrada el día 31 del mismo mes-, examina el expediente relativo al “Proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda; en concreto el artículo 11 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, sobre competencias en materia de régimen local, y la Ley del Principado de Asturias 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2009, por la

que se creó el Fondo de Cooperación Municipal con la finalidad de financiar inversiones locales. En su desarrollo, mediante Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, se aprobó el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal. Con posterioridad, y como consecuencia de las limitaciones impuestas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, mediante la Ley del Principado de Asturias 2/2016, de 1 de julio, de Medidas Financieras y de Gestión Presupuestaria y de Creación de Tarifas por Expedición de Licencias Interautonómicas de Caza y Pesca, se modificó la regulación del Fondo, de modo que esos fondos se puedan destinar a “financiar la actividad global de los concejos”, lo que plantea la necesidad de modificar su reglamento regulador.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único y dos disposiciones finales.

El artículo único, titulado “Modificación del Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal”, consta de cuatro apartados, que modifican, respectivamente, el apartado 2 del artículo 1 y los artículos 2, 8 y 9 del referido Decreto.

La disposición final primera contiene una habilitación normativa a favor de “la persona titular de la Consejería competente en materia de régimen local”, y la segunda establece la entrada en vigor del Decreto a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

El expediente se inicia mediante una propuesta del Director General de Administración Local, de 22 de marzo de 2017, de inicio de la tramitación, con un texto inicial de la norma pretendida, una memoria justificativa, económica y de análisis de impacto normativo y una tabla de vigencias.

Con fecha 30 de marzo 2017, la Consejera de Hacienda y Sector Público dicta Resolución por la que se ordena el inicio del procedimiento propuesto. La misma autoridad somete el texto normativo al trámite de audiencia e información pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, mediante su publicación en la sede electrónica de la Administración autonómica. Según certificación de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora de 29 de junio de 2017, durante el plazo de quince días hábiles otorgado “no se han recibido aportaciones de ciudadanos afectados u otras personas o entidades”.

Posteriormente, la propuesta fue sometida a la Comisión Asturiana de Administración Local, que en sesión celebrada el 24 de noviembre de 2017 informó favorablemente el texto. El día 28 de noviembre de 2017, el Director General de Administración Local remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora un escrito en el que pone de manifiesto que, “oída la Federación Asturiana de Concejos (FACC), se muestra de acuerdo” con el proyecto de Decreto, “si bien propone modificar la redacción del párrafo 2.º del artículo 8”, lo que juzga razonable, por lo que sugiere que dicho apartado quede redactado como sigue: “En tanto no se presente la citada certificación, no se realizarán pagos a favor del Ayuntamiento con cargo al Fondo del ejercicio siguiente”.

Con fecha 4 de diciembre de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto de la norma cuya aprobación se pretende a sus homónimos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes. El 11 de diciembre de 2017, la Jefa del Secretariado de Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana suscribe un escrito en el que plantea varias observaciones de índole formal. A continuación obra incorporado al expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, sin fecha ni firma que lo avale.

El día 5 de diciembre de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos, informa de que “no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario”.

Con fecha 18 de diciembre de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe sobre la norma en proyecto, en el que

resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Concluye que “no suscita dudas de legalidad en cuanto a los aspectos competenciales, de técnica normativa, tramitación o contenido, por lo que se informa favorablemente”.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 18 de diciembre de 2017, según certifica la Secretaria de la citada Comisión.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito 16 de enero de 2018, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

## **SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

Asimismo, también debe tenerse en cuenta lo previsto en la normativa básica estatal respecto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos. En efecto, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece como trámites diferenciados la consulta previa, la audiencia y la información pública. En el caso analizado, se ha dado cumplimiento a los de audiencia e información pública mediante la publicación del texto en la Sede Electrónica del Principado de Asturias. Sin embargo, no consta la realización de la consulta previa a la elaboración del proyecto reglamentario, regulada en el apartado 1 del artículo 133 citado. Pese a la falta de justificación, consideramos que cabía omitir la consulta pública en este supuesto, a tenor de lo dispuesto en el último párrafo del apartado 4 del propio artículo 133.

Junto con el texto propuesto se incorpora al expediente una “memoria justificativa, económica y de análisis de impacto normativo”, suscrita por la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales y la conformidad del Director General de Administración Local, que contempla separadamente la “oportunidad de la propuesta y objetivos” y el “análisis de impactos”, distinguiendo entre “Impacto normativo (...). Impacto económico y presupuestario (...). Impacto en materia de género y de infancia (...). Otros impactos”, con lo que el órgano proponente de la norma parece importar al procedimiento autonómico la memoria de análisis que exige la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y desarrolla el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, para las iniciativas legislativas y reglamentarias en el ámbito estatal. Ahora

bien, la normativa autonómica vigente, única aplicable al procedimiento que analizamos, solo se refiere a la documentación que exige el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias; es decir, una “memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte”, y una memoria económica prevista en el artículo 33.3 de la misma norma con carácter contingente (“Cuando la disposición pueda suponer incremento de gasto o disminución de ingresos”), y que sin embargo el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, dispone obligatoria en todos los casos: “Todo anteproyecto de ley, proyecto de decreto o demás disposiciones de carácter general (...) deberán ir acompañados de una memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución”.

Hemos de llamar la atención también sobre el hecho de que el artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, dispone que “En cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior, se incorporará un informe sobre su impacto por razón de género en la tramitación de los proyectos de ley, de los proyectos de decreto y de los planes de especial relevancia económica, social, artística y cultural que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, en la forma que se establezca reglamentariamente”; reglamento que, pese al tiempo transcurrido, no ha visto la luz. No obstante, no existe referencia alguna en la normativa autonómica a la necesidad de incluir un análisis del impacto normativo “en la infancia y en la adolescencia”; análisis que incorpora el artículo 22.quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con carácter de ley ordinaria.

A la vista de lo expuesto, entiende este Consejo Consultivo que se ha cumplido con la obligación de incorporar la memoria justificativa y económica, y

que nada obsta a que el análisis incorpore consideraciones sobre otros impactos sectoriales. Ahora bien, estimamos aconsejable proceder al desarrollo reglamentario de la Ley del Principado de Asturias 2/2011 anteriormente citada, y a una revisión y actualización general del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general con la finalidad de evitar que la práctica administrativa desborde la normativa vigente.

Finalmente, se ha incorporado al expediente una tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

En el curso del procedimiento se ha sometido el proyecto de Decreto al informe de la Comisión Asturiana de Administración Local, que lo emite favorablemente, y se ha atendido a la sugerencia de modificación parcial del apartado 2 del artículo 8 que realizó la Federación Asturiana de Concejos; asociación que, según indica el Director General de Administración Local, fue "oída" en el curso del procedimiento, si bien entre la documentación remitida no queda constancia alguna de la realización de dicho trámite.

El texto se ha remitido, igualmente, a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen las observaciones que estimen pertinentes, habiéndose realizado algunas, de índole formal, por la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana. Asimismo, el texto fue informado favorablemente por la Dirección General de Presupuestos, por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en la normativa de aplicación, debiendo tan solo llamar la atención de la autoridad consultante sobre la necesidad de documentar con el mayor rigor la totalidad de los trámites cumplimentados.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias recoge en su artículo 11.10 la competencia del Principado de Asturias para el desarrollo legislativo y la ejecución, dentro del marco de la legislación básica del Estado, en materia de "Régimen local". En ese marco se promulgó la Ley del Principado de Asturias 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2009, por la que se crea el Fondo de Cooperación Municipal, modificado por la Ley del Principado de Asturias 2/2016, de 1 de julio, de Medidas Financieras y de Gestión Presupuestaria y de Creación de Tarifas por Expedición de Licencias Interautonómicas de Caza y Pesca, para permitir que el importe del Fondo de Cooperación Municipal, al que se dota de la consideración de transferencia, pueda destinarse a "financiar la actividad global de los concejos asturianos". La modificación legal obliga a modificar el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal, aprobado por Decreto 147/2010, de 1 de diciembre.

A la vista de ello, consideramos que, en virtud de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

#### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

## II. Técnica normativa.

El Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal, consta de un artículo único -"Aprobación del Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal"-, junto con dos disposiciones finales. Por tanto, dado que la norma que analizamos pretende modificar el texto del Reglamento del Fondo, en concreto de cuatro de sus artículos, resulta incorrecta la técnica normativa empleada, al tratar de modificar el Decreto por el que se aprueba el Reglamento en lugar del propio Reglamento, lo que afecta tanto al título de la disposición como a su artículo único. En consecuencia, el título de la disposición ha de hacer referencia a la "primera modificación del Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal, aprobado por Decreto 147/2010, de 1 de diciembre", y el artículo único debe referirse igualmente, tanto en su título como en su contenido, a la modificación del Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal, aprobado por Decreto 147/2010, de 1 de diciembre.

Observaciones estas que tienen la consideración de esenciales a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

#### I. Preámbulo.

En este apartado el Consejo Consultivo no estima necesario formular observaciones de carácter singular.

#### II. Parte dispositiva del proyecto de Decreto.

Al margen de lo expuesto en la consideración anterior sobre técnica normativa, considera este Consejo que el artículo 9 del Reglamento debería suprimirse en lugar de modificarse. En efecto, el actual artículo 9 del Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal establece un procedimiento de

control, complementario al que ya corresponde a la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma (y también a los controles interno y externo, atribuidos *ex lege* a la Intervención Municipal y al Tribunal de Cuentas y a la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias), sobre el empleo de los fondos que guarda relación con el carácter finalista originariamente asignado a los mismos. De ahí que el Reglamento vigente disponga que la Consejería competente “podrá exigir cualquier otro documento que permita la comprobación de la aplicación del Fondo”. Sin embargo, la modificación legal citada convierte al Fondo en una transferencia “sin vinculación a un concreto objetivo o finalidad” (apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley del Principado de Asturias 6/2008, tras la modificación operada por la Ley del Principado de Asturias 2/2016, de 1 de julio), y por tanto, como determina el artículo 8 del Reglamento en la versión que ahora se pretende aprobar, la justificación de su empleo consiste en el mero registro contable del ingreso presupuestario, lo que debe certificar la Intervención Municipal correspondiente. Pero una vez suplementado el estado de ingresos del presupuesto (que necesariamente habrá de llevar aparejada la pertinente modificación del estado de gastos), no consideramos que pueda exigirse documento alguno que permita -como se persigue- “la comprobación del destino de las transferencias”, puesto que la Ley que modificó el Fondo dispone con claridad -reiteramos- que este puede financiar la “actividad global de los concejos asturianos (...) sin vinculación a un concreto objetivo o finalidad”. En consecuencia, sea cual sea el destino final de una transferencia no finalista (por tanto, una transferencia corriente, capítulo IV del presupuesto de ingresos), la justificación de su empleo no puede ir más allá de la constancia de su registro contable en el presupuesto de la entidad local. En definitiva, estimamos que el establecimiento de un control posterior sobre el empleo de la transferencia resulta contrario a las previsiones legales que rigen el Fondo, y puede considerarse un procedimiento de tutela contrario al principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, y que, una vez atendidas las observaciones esenciales contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.