



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 / 1 9 8 9

La Laguna, a 15 de diciembre de 1989.

Dictamen solicitado con carácter facultativo por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias *sobre la eventual preceptividad de que se recabe dictamen previo respecto del Proyecto de Ley del Consejo Económico y Social actualmente en trámite parlamentario, así como, en el caso de considerarse preceptiva su solicitud, hacer extensiva la consulta a los extremos siguientes: a) Si habría que retrotraerse la tramitación del Proyecto y, en su caso, a que fase del procedimiento; b) Si estaría legitimado el Presidente del Parlamento para solicitar el correspondiente dictamen toda vez que se trata de una iniciativa legislativa promovida por el Gobierno de Canarias (EXP. 17/1989 CP)*.*

F U N D A M E N T O S

I

La preceptividad o no preceptividad de la solicitud del dictamen de referencia ha de determinarse, al igual que se hiciera en el supuesto estudiado por este Consejo en su Dictamen 11/1989, emitido acerca de la Proposición de Ley del Consejo Económico y Social del Grupo Parlamentario Socialista, en función de la aplicabilidad del art. 10.3 de la Ley autonómica 4/1984 al supuesto que en dicho Proyecto se contempla. A estos efectos, se ha de analizar la ordenación que en el mismo se propone con el fin de comprobar si con ella se incide en alguno de los supuestos de los apartados a), d) y 1) del referido artículo 10.3. Con tal propósito, habrá de razonarse si la referida ordenación regula la organización, régimen y funcionamiento de una institución de autogobierno comunitario, o bien el régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios, o si, finalmente, se trata de un supuesto que no estando incluido en los dos anteriores afecta al marco institucional básico de la Comunidad Autónoma (CAC).

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voitúriez.

Al igual que en el mencionado Dictamen 11/1989, se ha de tener presente idéntica jurisprudencia constitucional a la entonces utilizada. Es decir, lo manifestado por el Alto Tribunal en las sentencias 35/1982, 132/1989 y 76/1983, en sus Fundamentos 2, 21 y 38, respectivamente, al incidir en conceptos que aquí importan, cuales son los de instituciones de autogobierno o de régimen jurídico de la Administración.

II

Para efectuar el necesario cotejo con los supuestos indicados hay que determinar la naturaleza del órgano a crear en el Proyecto de Ley acordado por el Gobierno, para lo cual, sin entrar a valorar su contenido normativo, habrá que comprobar sus previsiones relativas a la estructura y funcionamiento de aquel. En este sentido, como se desprende de la simple lectura del artículo 2º, en forma expresa, e implícitamente, del art. 6º, se trata de un órgano gubernativo de mera naturaleza consultiva en directa relación con la Presidencia del Gobierno (art. 1.2 y 6), sin ningún tipo de conexión personal, orgánica o funcional con el Parlamento o con cualquier otra institución autonómica.

Por otra parte, se trata de un órgano que no tiene un funcionamiento preceptivo y que, esencialmente, carece de iniciativa propia autónoma, actuando en sus informes sin un carácter jurídico o institucional hasta el punto de que sus opiniones son de una naturaleza más política que técnica. En realidad actúa como órgano colegiado asesor socio-económico del Gobierno en exclusiva, un órgano que éste usa o atiende cuando lo estima pertinente y que funciona con una pretensión de constituir vehículo de expresión de posturas u opiniones enmarcables en un ámbito político limitado a la esfera gubernativa. Como tal, dicho órgano es ajeno a la actividad de la Administración o de las instituciones de orden comunitario o fundamentales de la CAC; carece, además, de toda capacidad de actuación o incidencia exterior al Gobierno, en su consideración de órgano político, sin que sus decisiones o acuerdos afecten a terceros, a los órganos administrativos o a las mencionadas instituciones.

Finalmente, por su propia naturaleza y por el objeto, finalidad y carácter de su función tampoco es un órgano administrativo, sino exclusivamente político, no pudiendo incluirse en la Administración dependiente del Gobierno, con independencia de su sede localizada en soporte departamental, ni siquiera en la

Administración consultiva propiamente dicha o en la institucional, al carecer de autonomía orgánica en cuanto depende y está dirigido por el Gobierno en cuya esfera competencial se agota. Hasta el punto de que su creación y regulación puede ser efectuada por simple Decreto, cuestión que se reconoce en su Exposición de Motivos en el que expresamente se afirma que: "el rango legal viene justificado desde una consideración política".

De todo ello se desprende que, a diferencia de la Proposición anteriormente dictaminada sobre el Consejo de igual denominación a la que ya se ha hecho referencia, el cual incidía en el plano autonómico-comunitario con autonomía propia, de lo que se desprendía la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, el que contempla el Proyecto de Ley que ahora se dictamina, a pesar de la referida de la denominación y del rango legal del que se pretende dotar a su norma de creación, tiene una naturaleza jurídica evidentemente diversa como es la que corresponde a un órgano de las características que quedan expresadas, en base a las que resulta imposible su subsunción en los supuestos referidos del artículo 10.3 de la Ley autonómica 4/1984.

III

Pese a no estimarse preceptiva la solicitud de dictamen de este Consejo sobre el Proyecto de creación del referido Consejo Social, dadas las características y naturaleza que al mismo se atribuyen en él, parece no obstante procedente, por razones de interés institucional de la Comunidad Autónoma analizar las cuestiones que se han planteado para la hipótesis ahora desestimada de preceptividad del dictamen en orden a sus incidencias en el procedimiento que actualmente sigue dicho Proyecto en sede parlamentaria.

Ciertamente que en esta cuestión no parece existir en el Ordenamiento autonómico, incluidos el Reglamento del Parlamento y la Ley 4/1984, norma expresa que pudiera ser aplicable por lo que habrá de efectuarse en base analógica con la normativa que incida en la cuestión como pueda ser el caso del art. 11.2 de la mencionada Ley del Consejo.

Naturalmente, tratándose de un Proyecto de Ley, la denuncia de la omisión prevista en el precepto citado parece que ha de provenir de dos Grupos parlamentarios o de la décima parte de los Diputados y, desde luego, lo primero que

habría que decidir al respecto es la efectiva procedencia de tal denuncia, determinándose la efectiva preceptividad del dictamen. Lo que, habida cuenta que el Proyecto ya ha salido del ámbito gubernativo y se encuentra en el parlamentario, así como conocida la naturaleza exclusivamente parlamentaria de los denunciantes y la circunstancia de que el Gobierno ya ha tomado su decisión sobre ello, parece que ha de determinarlo el órgano competente de la Cámara. El cual, a este fin, podría incluso solicitar facultativamente su parecer al Consejo sobre este punto, previamente, como precisamente se ha hecho en esta ocasión.

Por similares razones, tanto en este supuesto de dictamen totalmente omitido sobre un Proyecto, como en el de haberlo sido parcialmente respecto a partes nuevas alteradas o añadidas en él, después de ser dictaminado su Anteproyecto, no parece que, estimándose tal dictamen preceptivo, su solicitud haya de efectuarla el Presidente del Gobierno, sino el del Parlamento, aunque para ello deba existir la denuncia formal prevenida legalmente. Máxime cuando el dictamen, entendido como instrumento que formaliza un control preventivo y no vinculante de estatutoriedad y de observancia del Ordenamiento, interesa conocerlo ante todo al órgano perteneciente al Legislativo, que va a tomar la decisión sobre el documento que es su objeto y cuando, particularmente, es el propio Parlamento quién, en contra del parecer gubernativo, considera que existe la mencionada preceptividad.

Todo lo cual no impide que el Gobierno, ante la situación, opte por ejercitar su facultad de retirada del Proyecto afectado, en cuyo caso decaería la solicitud remitida por el Parlamento en el supuesto de que ya lo hubiera sido, y sería entonces aquél quien solicitara dictamen. En el caso extraño de que la denuncia de omisión la efectuara el propio Gobierno, podría aceptarse que y fuera su Presidente quien solicitase el dictamen omitido, pero entonces también lo institucionalmente correcto parece que sería proceder antes a la señalada retirada del Proyecto para que la función consultiva produzca los efectos que le son propios, particularmente cuando es claro que el Ejecutivo carece de competencias acerca de la tramitación o alteración del Proyecto sometido a la consideración parlamentaria.

Justamente, sobre este último particular ha de advertirse que, producida la denuncia y considerado que procede la misma por ser preceptivo el dictamen omitido, la tramitación del Proyecto ha de suspenderse inmediatamente. En principio parecería consecuente retrotraer el proceso a la fase inicial de consideración parlamentaria del Proyecto, sin embargo, por economía de actuaciones, basta con la

suspensión en cualquier momento de la tramitación sin retroceder a fase anterior alguna, siempre que fuere posible la presentación de nuevas enmiendas al mismo, tras ser conocido dicho dictamen. Circunstancia que es correlativamente predicable del plazo, no prevenido expresamente, de posible presentación de la denuncia en cuestión.

IV

Aunque el carácter del dictamen que, se ha recabado de este Organismo nos impide ocuparnos de cuestiones distintas de las concernientes a la naturaleza jurídica del órgano que se propone crear, a los solos efectos de establecer la preceptividad o no preceptividad del dictamen de este Consejo Consultivo, parece necesario llamar la atención sobre la posibilidad de que la prescripción contenida en el art. 10.1 del Proyecto analizado pueda colisionar con lo prevenido en el art. 18 de su Ley de creación.

En efecto, la prescripción según la cual el Consejo Económico y Social que dicho Proyecto crea informara sobre los Proyectos gubernativos de índole socio-económica, plantea razonables dudas sobre su compatibilidad con lo previsto en el art. 18 de la Ley 4/1984 y, consecuentemente, con el carácter de órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma ostentado por este Organismo, pues no se explicita claramente que tales informes deberán necesariamente ser anteriores a la fase en que este Consejo expresa, en su caso, su opinión al respecto.

CONCLUSIONES

1. La ordenación contenida en el Proyecto dictaminado no regula materias subsumibles en ninguno de los apartados a), d) y 1) del art. 10.3 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio, por lo que sobre dicho Proyecto legislativo no resulta preceptiva la solicitud de dictamen de este Consejo.

2. En un supuesto de hipotética omisión de una solicitud efectivamente preceptiva de dictamen de este Organismo sobre un Proyecto o Anteproyecto de Ley, ha de entenderse que la prescripción del art. 11.2 no obsta a que, previa denuncia parlamentaria de su omisión, puede ser aquel recabado por la Presidencia de la Cámara, pese a la proveniencia gubernativa de la iniciativa que la motiva. En tal

caso, las actuaciones parlamentarias deben acomodarse de modo que se subsane la extemporaneidad del dictamen tal como se indica en el Fundamento III.

3. No obstante lo expresado en estas conclusiones, debe advertirse que el art. 10.1 del Proyecto analizado pugna, en los términos que han quedado expuestos en el Fundamento IV con lo prevenido en el art. 18 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio.