



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 18 / 1991

La Laguna, a 28 de noviembre de 1991.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Anteproyecto de Ley del Consejo Económico y Social (EXP. 16/1991 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

A solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, se emite el presente dictamen sobre el Anteproyecto de referencia y en relación con su adecuación a los parámetros constitucionales, estatutarios y legales a los que al respecto hubieren de ajustarse los poderes autonómicos en el ejercicio de sus competencias normativas. Con ello, se da cumplimiento a lo que prescribe la Ley constitutiva de este Consejo (art. 1.1, de la Ley 4/1984 de 6 de julio), sobre su deber de velar en el ejercicio de sus funciones por la observancia de las normas que conforman el indicado parámetro.

No se aprecia en el escrito por el que el mismo se insta el grupo específico, de los comprendidos en los diferentes apartados del art. 10.3 de la referida Ley 4/1984 como determinantes de la preceptividad de la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo, en el que hay que considerar incurso el supuesto que el Anteproyecto a examinar comporta. Por ello, resulta obligado indagar por este Consejo la causa de la referida preceptividad. Indagación tanto más necesaria cuanto que la misma se conecta con la naturaleza jurídica del Organismo que se pretende crear; naturaleza que, a su vez, constituye la clave esencial en el análisis técnico-jurídico del Anteproyecto, como queda de manifiesto en los fundamentos siguientes.

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

II

Ha de recordarse, ante todo, que este Consejo ha conocido con anterioridad al presente caso de dos solicitudes de dictamen que versaban también sobre el Consejo Económico y Social. La primera de ellas, proveniente del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, interesaba su parecer respecto de la posibilidad de que la Proposición de Ley de creación del Consejo Económico y Social de Canarias, presentada en la Cámara autonómica por el Grupo Socialista, se hallara incurso en los supuestos de dictamen preceptivo de este Organismo (cfr. DCC 11/1989, de 16 de noviembre). La segunda, fue planteada 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, entonces en trámite parlamentario, haciéndose extensiva la consulta a ciertos extremos del Proyecto, de considerarse aquella preceptiva (cfr. DCC 15/1989, de 15 de diciembre).

En el primero de estos dictámenes -y en relación con lo que previene el art. 10.3.I) de la Ley 4/1984, "cualquier otra que afecte al marco institucional básico de la Comunidad Autónoma"- el Consejo manifestó lo siguiente:

"Si consideramos la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el significado de la expresión "afectar" -a la que se atribuye el sentido de incidencia en aspectos generales, fundamentales o esenciales de una institución-, y la inteligencia del término "marco institucional básico" -comprensivo de la organización comunitaria básica estatutariamente prevista, en una acepción amplia, o de las instituciones autonómicas primordiales contempladas en el Estatuto, en otra más restringida-, resulta difícil negar que el texto de la Proposición de Ley tiene un contenido que incide tanto sobre la organización de la Comunidad autónoma globalmente considerada, como sobre cuestiones claves del funcionamiento de las instituciones gubernativa y parlamentaria (cfr. arts.2, 8, 14 y 20)".

Bien entendido que el Consejo Económico y Social allí configurado era, conforme disponía el art. 2.1 de la citada Proposición, órgano consultivo del Gobierno y del Parlamento, en tanto que el ahora proyectado sólo lo es, como se verá, del Gobierno, lo que matiza su naturaleza y condición en los términos que se verá más adelante.

Prosiguiendo con la opinión entonces sustentada, se añadía:

“Más problemático parece determinar si la institución a crear puede ser calificada de autogobierno, pudiera entenderse contradictoria la jurisprudencia del Alto Tribunal sobre lo que podrían ser tales instituciones (cfr. STC 35/1982, FJ2, por una parte, y STC 76/1983, TJ38, y STC 132/1989, FJ21, por la otra). Sin embargo, cabe considerar que la cuestión tiene dos perspectivas que pueden distinguirse, la genéricamente autonómica y la estrictamente competencia, de manera que, si bien desde el orden competencial han de diferenciarse las instituciones políticas de las administrativas, existiendo títulos habilitantes diferentes y específicos para regularlas así como limitaciones distintas a su implementación, no parece que ello obste para que se consideren, en el ámbito de la organización autonómica, todas ellas instituciones de autogobierno. Al menos, las que por su composición y funciones no son calificables de administrativas o incluibles en la Administración directa o institucional, como es el supuesto, en la Comunidad Autónoma canaria, del Consejo Consultivo o de la Diputación del Común y, análogamente, el del Consejo Económico y Social”.

Se concluía la argumentación expresada en el sentido de que:

“En todo caso, incluso si se entendiera que no es una institución de autogobierno, porque no tiene carácter político sino administrativo, resulta que, teniendo en cuenta el concepto de “régimen jurídico de la Administración” que sostiene el TC, también sería preceptivo el dictamen de este Organismo al ser entonces aplicable, no el apartado a) del número 3 del art. 10 de la Ley 4/1984, sino el apartado d)”.

En el segundo de dichos dictámenes, el pronunciamiento de este Consejo fue de un tenor distinto, pues distintas eran las características con las que venía formulado el Consejo Social articulado en el entonces Anteproyecto de Ley. En este sentido -se decía entonces-

“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, orgánico 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”.

Concluyéndose, pues, en la no preceptividad del indicado dictamen.

Lo entonces expresado, debe, sin embargo, ser muy convenientemente matizado al hilo de las determinaciones del nuevo Anteproyecto que ahora se dictamina. Matización para la que resulta necesario volver de nuevo sobre la noción de “institución de autogobierno”, concepto clave para la precisa determinación de la naturaleza jurídica del Organismo que se pretende crear -o mejor, modificar- y del adecuado encaje del mismo en la estructura institucional de nuestra Comunidad Autónoma.

III

El concepto de “instituciones de autogobierno” ha tenido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional una consideración vacilante. En un primer momento, (STC 35/1982, de 14 de junio), aquellas instituciones “son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno”, (lo que justificaba la constitucionalidad del denominado Consejo de Relaciones laborales del País Vasco, que era, por cierto, órgano consultivo del Gobierno y del Parlamento “en materias relativas a la política laboral y social de la Comunidad Autónoma”). En un segundo momento, STC 76/1983,

de 15 de agosto, parece haberse restringido su concepto, al concluir "que no puede otorgarse a la expresión instituciones de autogobierno un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-". Esta restricción, más aparente que real, del significado del alcance del concepto "instituciones de autogobierno", debe ser convenientemente reconducida a sus justos límites, que no son otros que los que resultan del reconocimiento, dentro del entramado constitucional estatutario, de una pluralidad de realidades organizativas o institucionales a las que hay que dar de una u otra forma alguna explicación dentro de aquel parámetro, so pena de excluir, sin dar solución alguna, realidades institucionales con reconocimiento estatutario. Pues, de advertirse, lo que el Alto Tribunal pretende no es delimitar el ámbito del concepto "instituciones de autogobierno", sino -cosa distinta- contraponer los conceptos de "autogobierno" y "Administración", sugiriendo que mientras el primero está en el plano de la organización política, el segundo se halla en el de los aparatos burocráticos dependientes de aquél.

En efecto, dicho pronunciamiento del Alto Tribunal tuvo lugar, más que con la intención de definir pro futuro el alcance de aquel concepto, con la finalidad de afirmar que "la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para organizar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes" deriva "de las competencias por ellas asumidas respecto a la organización de sus propias Administraciones".

En este contexto, pues, hay que distinguir, qué es lo que pretendía precisar el Tribunal Constitucional, al contraponer "potestad auto-organizatoria" de la Administración y "competencia para regular sus instituciones de autogobierno". Distinción cuyo alcance queda de manifiesto si se tiene presente que mientras la primera es, si se quiere, de carácter secundario, la segunda hace referencia a los poderes que con carácter primario se reconoce a las Comunidades Autónomas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Este y no otro sentido debe y puede tener el concepto de "institución de autogobierno", no estando de más a este respecto recordar que Canarias accedió al autogobierno y se constituyó en Comunidad Autónoma "de conformidad con lo

dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, que es su norma institucional básica" (art. 1, EACan) y que el Título Primero de esta Norma (nominado precisamente "de las instituciones de la Comunidad Autónoma") especifica que "los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente" (art. 7.1, EACan), expresión institucionalizada de los poderes básicos de la Comunidad, o instituciones de autogobierno "básicas" o "esenciales" - como resulta del art. 152.1, CE y las correspondientes opciones estatutarias de las Comunidades accedidas al autogobierno por procedimiento distinto del art. 151, id.-. Pero ello no impide que lo institucionalmente básico pueda ser complementado. Pues, de lo contrario, mal se comprenderían los preceptos de los arts.148.1.1ª, CE y 29.1, EACan, ambos referidos a las instituciones de autogobierno y, sobre todo, la inteligencia de estos preceptos en la práctica legislativa autonómica y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 152.1 que en ningún caso permite entender excluida por dichos preceptos la hipótesis de creación ex novo de instituciones de tal carácter. De no ser así, además, habría que encontrar una explicación para la naturaleza y carácter de institutos estatutarios tales como el Diputado del Común o el propio Consejo Consultivo, previstos en la Norma institucional básica de la Comunidad.

Parece, pues, razonable entender que el concepto de "instituciones de autogobierno" engloba tanto aquellas instituciones de autogobierno que, en un escalón primario, están directamente conectadas con el ejercicio por la Comunidad de los poderes que el Estatuto (art. 7.1) reconoce a la misma, siendo consiguientemente básicas (en el sentido del art. 152.1, CE), como aquellas otras que, por preverlo expresamente así el Estatuto, son instituciones de autogobierno no esenciales aunque sí de fundamento estatutario expreso, arts.13 y 43, EACan), o bien las creadas con tal carácter por el Legislador autonómico en uso de sus competencias en materia de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno, art. 29.1, EACan (instituciones de autogobierno de fundamento estatutario mediato o genérico). Todas ellas, evidentemente, distintas de otras instituciones no de autogobierno, creadas por la Comunidad en base a sus competencias estatutarias para la creación y organización de su propia Administración pública, arts.21.1 y 32.2, EACan (instituciones administrativas).

Para concluir este Fundamento, y en la línea de lo hasta aquí razonado, ha de añadirse que el concepto de "autogobierno" que cualifica a las instituciones de las que hasta ahora hemos venido tratando presupone la conexión, mediata o inmediata, de las mismas con la formación y expresión de la voluntad política de la Comunidad Autónoma o, para decirlo con los términos de nuestro Estatuto, con los poderes de la Comunidad que ejercen el Parlamento, el Gobierno y su Presidente (art. 7).

No todas las instituciones autonómicas son, evidentemente, instituciones de autogobierno. Dentro de la organización de las Comunidades Autónomas se encuentran ciertos elementos instituciones que en modo alguno pueden reputarse de autogobierno por tratarse más bien de elementos de la estructura vicarial de la misma constituida por la Administración autonómica.

Puede muy bien clarificar cuanto decimos recordar que nuestra Constitución emplea tres expresiones diferentes con referencia a las instituciones autonómicas: "instituciones autónomas propias" (art. 147.2.c), "instituciones de autogobierno" (art. 148.1.1ª), y "organización institucional autonómica" básica o esencial (art. 152.1). En buena exégesis, habría que entender que las tres nociones no son plenamente coincidentes: la primera, designa las instituciones propias de una Comunidad, sean o no de autogobierno; la segunda, las que conforman o contribuyen a la conformación de la voluntad política comunitaria; la tercera, las que conforman dicha voluntad en su fase decisoria.

Consecuentemente con ello, nuestro Estatuto diferencia las competencias relativas a la organización de la Administración autonómica (arts.21.1 y 32.2) de las que se refieren a las instituciones de autogobierno genéricamente consideradas (art. 29.1) destacando, además, específicamente aquellas instituciones que han de ser tenidas por esenciales o básicas en cuanto ejercen los poderes de la Comunidad Autónoma (art. 7.1).

IV

Al analizar desde estos presupuestos la naturaleza del órgano que se pretende crear, ha de indicarse, en primer lugar, que si bien el mismo carece de soporte estatutario expreso, no por ello deja de contar con la cobertura estatutaria genérica

que resulta de las competencias autonómicas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 29.1, EACan), derivando su condición de institución de autogobierno de lo que al respecto se preceptúa en el art. 1 del Anteproyecto al calificarlo de “órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno que tiene por objeto el hacer efectiva la participación de los agentes sociales y económicos de la política económica, social y laboral de Canarias” (art. 2.1), pudiendo a tal fin emitir “informe preceptivo, con carácter previo, sobre los Anteproyectos de Ley y planes del Gobierno en materia económica, social y laboral” (art. 3.a). Es, pues, patente la conexión de las funciones del Consejo Económico y Social del Anteproyecto con las competencias que estatutariamente corresponden al Gobierno en el ámbito de actividad señalado y, por ello, es asimismo evidente su condición de institución de autogobierno, de fundamento estatutario mediato o genérico.

Resulta de ello, además de las consideraciones y consecuencias que seguidamente se indican, que la solicitud del presente dictamen es de carácter preceptivo, al entenderse inserto el objeto del Anteproyecto en el apartado a) del número 1 del art. 10 de la Ley 4/1984.

Aclarado este extremo, procede seguidamente ubicar correctamente el órgano que se pretende crear, dentro de la economía del Estatuto sin perder por lo demás de vista su correlación con las previsiones constitucionales que, aun cuando referidas al Estado, guardan evidente relación con la creación y ordenación de este tipo de Consejo.

Dispone, en efecto, la Constitución (art. 131.2) que “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”. En cumplimiento de este mandato la Ley 21/1991, de 17 de junio, creó el Consejo Económico y Social, configurado, según se destaca en su Exposición de Motivos como un “órgano de participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social”, una “plataforma institucional, permanente de diálogo y

deliberación" y "un medio de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno".

Además de la expresa previsión constitucional, de lo que lo más significativo es, quizás, la participación de las Comunidades Autónomas, es evidente que un órgano de tales características se conecta con el principio de participación (art. 9.2) y de promoción social (art. 40.1, CE) y económica (art. 131.1, CE), principios que también inspiran la actuación de las Comunidades Autónomas, según puede deducirse en nuestro caso del art. 5, EACan.

Aunque nuestro Estatuto no contiene previsión alguna respecto de la creación de un Consejo Económico y Social, ha de indicarse, no obstante, que la creación que se pretende ni es propiamente *ex novo*, ni carece de competencias a tal efecto nuestra Comunidad.

Dicho Consejo fue creado por Ley 8/1990, de 14 de mayo, con funciones similares a las que ahora se pretende asignar, funciones que anteriormente estaban residenciadas en el denominado "Consejo asesor del Presidente en materia de política económica y social", órgano de consulta y asesoramiento en el establecimiento de planes de política de empleo, planes sectoriales económicos y en el estudio de la planificación de la actividad económica regional (art. 8 del Decreto 1/1986, de 10 de enero, por el que se regula la estructura orgánica del Presidente del Gobierno, derogado precisamente por la mencionada Ley 8/1990).

La Comunidad Autónoma ostenta competencias para constituir órganos asesores o consultivos, integrantes en el denominado *staff* gubernamental, pudiendo optar por diferentes modelos de articulación orgánica y funcional de los mismos (el señalado Consejo asesor, por ejemplo, figuraba integrado en el art. 3.4.a) del citado Decreto en la Consejería de la Presidencia). El Derecho autonómico comparado ofrece al respecto un panorama ciertamente plural: a) en unos casos se han creado órganos de igual denominación y funciones que el proyectado Consejo Económico y Social (Ley 4/1984, de 15 de noviembre; del País Vasco; Decreto foral 105/1987, de 30 de abril, de Navarra; Ley 10/1988, de 28 de noviembre, de Castilla-León; Ley 6/1991, de 4 de abril, de Madrid); b) en otros casos, se les atribuyen parecidas funciones, pero de diferente denominación (Ley 9/1981, de 30 de septiembre, del Consejo de Relaciones

laborales del País vasco; Decreto 28/1986, de 3 de abril, del Consejo Económico Laboral de las Islas Baleares; Ley 4/1983, de 27 de junio, del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales; Decreto 44/1987, de 13 de abril, del Consejo Valenciano de Relaciones Laborales; Ley 7/1988, de 12 de julio, del Consejo Gallego de relaciones laborales; Decreto 3/1984, de 19 de enero, del Consejo de relaciones laborales de Madrid).

Esta multiplicidad se evidencia en su naturaleza jurídica, su carácter asesor, y sus formas de organización. Así, los Consejos Económicos y Sociales creados se han configurado como "ente consultivo del Gobierno y del Parlamento, con personalidad jurídica pública propia", País Vasco; "órgano consultivo de la Administración", Navarra; "órgano consultivo de la Comunidad Autónoma", Asturias y La Rioja; "órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma, dotado de personalidad jurídica propia", Castilla-León. Asimismo, los órganos con funciones análogas se configuran como "órgano consultivo de la Administración, adscrito a la Consejería de la Presidencia", Islas Baleares; "órgano consultivo de la Comunidad Autónoma" País Vasco; "órgano consultivo y asesor de la Administración", Valencia; "órgano de diálogo institucional y consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma" Galicia, "órgano consultivo y asesor de la Consejería de Trabajo, Industria y Comercio", Madrid.

No existe, pues, identidad ni de naturaleza, ni en el carácter del órgano, pareciendo que las Comunidades Autónomas han elegido aquella configuración que más se adecuara a sus propios intereses. A este respecto, no está de más indicar que la Ley estatal reguladora del Consejo Económico y Social lo califica como "órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral", configurándose como un ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6.5 del Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

V

El Consejo Económico y Social de Canarias se configura en el Anteproyecto (art. 2) como un “órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno que tiene por objeto el hacer efectiva la participación de los agentes sociales y económicos en la política económica, social y laboral de Canarias”, ejerciendo sus funciones con “autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia”, configurándose como un “ente de Derecho Público sujeto al ordenamiento jurídico administrativo, con personalidad jurídica propia, de los previstos en el art. 4.2 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria”. Es decir, como resulta de la descripción efectuada, se pretende crear, sin expresa previsión estatutaria aunque sí con fundamentos genéricos, un órgano consultivo del Gobierno, respecto del que tiene autonomía orgánica y funcional, teniendo la consideración de Organismo autónomo, se supone que de carácter administrativo, pues de los dos supuestos que se contemplan en dicho artículo no se singulariza, para el presente caso, ninguno de ellos, calificación, por otra parte, que no coincide con la que debiera corresponder a un órgano de las características funcionales señaladas, entre las que está la de emitir, entre otros, informes “preceptivos, con carácter previo, sobre los Anteproyectos de ley y planes del Gobierno en materia económica, social y laboral (art. 3.a).

Pues bien, sobre lo expresado se ha de observar, en primer lugar, que, como se ha dicho, los poderes de la Comunidad se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente (art. 7.1, EACan), correspondiéndole al Gobierno la planificación de la política regional (art. 14.3, EACan), actividad en la que se inserta, precisamente, la actividad del Consejo Económico y Social. Es decir, más allá del legítimo voluntarismo político que se ha traducido en la articulación del Anteproyecto que se dictamina, no puede perderse de vista que el Consejo Económico y Social está configurado como un órgano consultivo del Gobierno, al que está instrumentalmente conexo, todo ello con el fin de “reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social”, según expresa su Preámbulo y la propia Constitución (art. 9.2). Debe, pues, quedar claro desde el principio que la política económica, social y laboral de la Comunidad se articula bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno y del Parlamento, de forma tal que la participación de los

agentes sociales no puede, no ya enervar, sino tan siquiera interferir la decisión política gubernamental. De aquí, que la participación del Consejo haya de entenderse referida a las "materias" económica, social y laboral, pues la "política" la decide bajo su exclusiva responsabilidad el Gobierno, que es por otra parte lo que dice la propia Ley estatal del Consejo Económico y Social y las Leyes autonómicas reguladoras de organismos homólogos.

Desde luego, su carácter institucional se refuerza desde el momento en que esa participación es, en ciertos supuestos, preceptiva (art. 3.a), a solicitud del Gobierno, o facultativa a instancia del Gobierno, o cualquiera de sus miembros. También, por propia iniciativa del Consejo aunque este supuesto, no parece adecuarse ciertamente, a la condición y naturaleza de lo que es realmente un órgano consultivo, que actúa en base a criterios de las parcialidades representadas y, consecuentemente, podría incidir de *motu proprio* en ámbitos de actuación gubernamental, enervando sus actuaciones o interfiriendo, anticipadamente, su actividad. De la misma forma, no parece adecuarse a su naturaleza instrumental de órgano consultivo del Gobierno el que, según dispone el art. 9.5, sus "resoluciones, informes o dictámenes" tengan la publicidad que el Consejo acordare, precepto que en cualquier caso no parece interpretarse de forma tal que con aquella publicidad se perjudique la normal actividad gubernamental, anticipando a la opinión pública opciones o valoraciones que en esos momentos pueden estar siendo objeto de consideración por el Gobierno, a los efectos de asumirlas o no, introduciendo con ello un elemento de presión incompatible, a todas luces, no sólo con su función instrumental sino con el papel que las instituciones deben jugar en el modelo de Estado en el que debe ubicarse nuestra Comunidad.

En segundo lugar, la autonomía orgánica y funcional que se reconoce al citado Consejo, lo es con el fin de garantizar su objetividad e independencia del Gobierno. Esta calificación, utilizada por la propia Ley estatal, debe ser sin embargo matizada. En primer lugar, porque no parece compatibilizarse con el reconocimiento en el apartado 3 del art. 2 de tal órgano como "Organismo autónomo", puesto que éstos en tanto que Administración funcionalmente descentralizada, tienen autonomía funcional, pero no orgánica, debiendo adscribirse a algún Departamento. En este sentido, la "autonomía" de los Organismos autónomos se articula en pro del propio

servicio, por ser mejor para los intereses públicos la descentralización que la ejecución directa del servicio por la Administración central.

Idéntica autonomía orgánico-funcional se reconoce al Consejo Consultivo en su ley constitutiva (art. 1.2), bien entendido que sus funciones son, entre otras, el velar por la estatutoriedad y legalidad de actos prenormativos gubernamentales o parlamentarios expresivos en cuanto tales del interés general de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, si se tiene en cuenta que en la composición del Consejo Económico y Social están representadas las Centrales sindicales, las Confederaciones empresariales y seis miembros independientes -representantes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación-, Asociaciones de consumidores y dos expertos gubernamentales, y que a estas organizaciones, fundamentalmente a las primeras, les reconoce la Constitución un papel preponderante en la defensa de sus intereses corporativos, y a los que les es consustancial su posicionamiento, no necesariamente objetivo, sino político en relación con sus respectivos intereses, son evidentes los límites dentro de los que debe entenderse su indicada autonomía.

Desde esta perspectiva, y sobre la base de su carácter de institución de autogobierno conectada con las funciones del Gobierno de la Comunidad, no parece que su calificación como "ente de derecho público sujeta al ordenamiento jurídico administrativo" sea correcta. En efecto, el carácter de "ente de Derecho Público" es predicable del Consejo Económico y Social, pues posee personalidad jurídica propia y no es reconducible al concepto Administración o Gobierno, dado que su actividad no es gubernativa sino consultiva de éste, ni administrativa, ya que sus actos no tienen este carácter, ni, consecuentemente, son revisables en esta vía. Es el perfil de una institución de autogobierno, que, desde luego, no parece encajar con la catalogación de Organismo autónomo de carácter administrativo, sujeto al Ordenamiento jurídico administrativo, como explícitamente señala el art. 2.3.

El régimen jurídico del Consejo que se pretende articular se complica aun más, si cabe, en la medida que el art. 15 lo somete al "régimen de contabilidad pública en los términos señalados para las sociedades estatales en la Legislación del Estado y, en particular en lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria". Y es que no se puede perder de vista que, formalmente, se ha configurado como un Organismo autónomo y

esta calificación (opción legítima aunque técnicamente quizá no adecuada) habrá que estar a las consecuencias jurídicas necesarias que son las que reconoce la legislación específica, sin que se pueda enervar o altera el orden de las fuentes del Ordenamiento jurídico que le resulta de aplicación. Y en este punto, no podemos dejar de señalar que el Título IV de la citada Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, declara la sujeción de los Organismos autónomos al “régimen de contabilidad pública en los términos previstos en esta Ley”.

En conclusión, la naturaleza “política” e “institucional” del órgano que se pretende crear; sus funciones conectadas con el quehacer político gubernamental casan mal con la configuración orgánica que se pretende darle. Debiendo añadirse que, adoptada esta configuración, no se corresponde con ella el régimen jurídico con que se ha configurado. Además de lo expresado, ha de señalarse que siendo un Organismo autónomo, no figura adscrito a ningún Departamento, como exige la Ley de Entidades Estatales Autónomas (art. 6.3.A), además de que el art. 4 de la Ley 7/1984, que somete a su regulación a los Organismos autónomos de la CAC, remite a su contenido la ordenación de aquellos Organismos, lo que se desconoce por el Anteproyecto que se dictamina.

VI

En relación con el contenido material de dicho Anteproyecto, se han de hacer las siguientes observaciones:

- Es cierto que la Ley que en su caso resulte del mismo derogará la Ley 8/90, de 14 de mayo, del Consejo Económico y Social. Pero, en puridad, no puede la misma “crear” lo que ya existe y está regulado por Ley autonómica. Otra cosa es que se trate de modificar su normativa. Por ello, técnicamente, quizás hubiera sido más adecuado que el Anteproyecto fuera de modificación de la Ley anterior, en la que se da nueva redacción a sus arts.5 y 7, se introducen los arts.14 y 15 y se modifican o incorporan aspectos puntuales en otros preceptos [arts.2.3; 3.e); 11.1; 12.1; 13.1 y 2; 13.k].

- El Anteproyecto utiliza una terminología confusa y poco apropiada para precisar las consecuencias formales de las consultas que se le interesan. En efecto,

se habla de "informe preceptivo", a solicitud del Gobierno [art. 3.a), "dictámenes e informes solicitados por el Gobierno o por propia iniciativa" (art. 3.b), "informe anual" (art. 3.c), "informes (...) con carácter facultativo", solicitados por el Gobierno o cualquiera de sus miembros" (art. 3.e), "dictámenes y estudios" (art. 9.2.1) "resoluciones, informes o dictámenes" (art. 9.5), "acuerdos" [art. 13.3.f]. Por evidentes exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica, resulta necesario determinar la naturaleza y alcance de uno y otro tipo de documentos, singularizando, en su caso, los respectivos regímenes.

En relación con los informes que debe evacuar el Consejo Económico y Social, parece haber un solapamiento entre los apartados a) y e) del art. 3, pues en el primero se contempla la emisión preceptiva en relación a "Anteproyectos de Ley y planes del Gobierno en materia económica, social y laboral", en tanto que el segundo le atribuye la competencia de emitir los informes "que por Ley se le atribuyan"; salvo que recaigan sobre materia distinta, con lo que, entonces, se desvirtuaría la naturaleza del Consejo.

Asimismo, debiera dedicarse un precepto singular a las diversas cuestiones de procedimiento que se encuentran dispersas en el texto. En efecto, el segundo, tercero y cuarto párrafo del art. 3, que trata de las funciones, regula cuestiones netamente procedimentales, así como los preceptos contenidos en el art. 9.2.1, y 3. En el indicado capítulo de normas de procedimiento debiera ubicarse la disposición adicional tercera del Anteproyecto que contempla la posibilidad de que el Presidente del Consejo económico y Social pueda solicitar por escrito información complementaria sobre los asuntos que se sometan a consulta del mismo.

- Debiera señalarse expresamente en el texto del Anteproyecto que el dictamen del citado órgano consultivo lo es sin perjuicio de otros informes que resultan de obligado cumplimiento conforme la propia legislación autonómica (art. 44 de la Ley 1/1983, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias) o el dictamen, tanto preceptivo como facultativo, en su caso, del propio Consejo Consultivo de Canarias, cuya Ley constitutiva (art. 18.2) dispone que "emitido un dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto, preceptiva o

facultativamente, no podrá informar jurídicamente sobre el mismo ningún otro cuerpo u órgano de la Comunidad Autónoma”.

- En la medida que el tercer grupo de representación se integra por representantes de las “Cámaras de Comercio, Industria y Navegación”, “Asociaciones de consumidores” y “expertos designados por el Gobierno”, no parece adecuado decir que tales miembros son “independientes”, pues, evidentemente, dependen de las organizaciones o autoridades que los nombran. En el apartado 3 del artículo 4 habría que dar una redacción más amplia a la posibilidad de designar sustitutos de los miembros titulares, pues es claro que con el concepto “organizaciones” quedan fuera los expertos designados por el Gobierno. En este sentido, en el apartado inicial del art. 5 se utiliza el término “entidades”, siendo adecuado unificar la terminología empleada en cada caso y homologar su utilización. Asimismo, desde el punto de vista sistemático, el número 2 del art. 4 debiera ir ubicado en el art. 9 -el Pleno- y el apartado 3 -la sustitución- en el art. 6 -el mandato-. Por lo que respecta a los representantes del sector empresarial, debiera homologarse su denominación pues en los arts.4.b) y 6 se habla de “Confederaciones empresariales” y en el art. 5.b) de “Asociaciones empresariales”. Por lo que respecta a los expertos del Gobierno (art. 4.c) debiera expresarse en el texto del Anteproyecto la cualificación que les acredita para ser representantes gubernamentales en el Consejo; condición que ahora figura indeterminadamente. Finalmente, debieran homologarse los criterios de representación de las Centrales sindicales y Asociaciones empresariales más representativos (art. 5.a.b), pues en el primer caso la representatividad se imputa a la Comunidad Autónoma y en el segundo no se determina.

- En el art. 6, que regula el mandato, es evidente que faltan otros supuestos en los que se procedería a nuevas designaciones, como la renuncia, la incompatibilidad sobrevenida o la muerte. Por ello, quizás sería más oportuno prescribir una cláusula genérica de nueva designación, concretada, si se quiere, con los supuestos que contempla el precepto. Asimismo, el art. 7, que determina que el “régimen de retribuciones se determinará reglamentariamente”, tiene notoria naturaleza reglamentaria. Lo que sí debiera indicar la Ley es la condición de los miembros del Consejo Económico Social, de lo que se deduciría, con naturalidad, cual es su régimen retributivo.

- Es asimismo asistemático el régimen de adopción de acuerdos que contempla el Anteproyecto, pues siendo el régimen general su adopción por mayoría cualificada o absoluta, según que sea supuesto preceptivo o no, la regla de la unanimidad (contemplada en el art. 2.1) tiene naturaleza excepcional, no general, por lo que debiera ir ubicada al fin del art. 9.2. Máxime cuando, en asuntos de trascendencia política, es más que probable que no exista acuerdo unánime entre partes, al defender, en principio, intereses opuestos y contradictorios. Por otra parte, los "dictámenes y estudios" (9.2.1) son "aprobados" por el Pleno, no "adoptados", como se indica en aquel precepto, salvo que se quiera decir "adopción de acuerdos de aprobación".

Por lo que respecta a la publicidad de las sesiones, ha de indicarse que el Pleno del Consejo Económico y Social no tiene carácter representativo, como el de las Corporaciones locales, por lo que hay que indicar que no es preciso que sean públicos. Ahora bien, hecha esta opción, hay que señalar que su carácter de órgano consultivo del Gobierno, el cual podrá valorar o no sus informes, hace que el supremo interés general, que es el ejercicio gubernamental del poder que dimana del Estatuto, no pueda quedar en entredicho desde el momento en que el Consejo, aunque sea unánimemente, acuerde la publicidad de sesiones que puedan implicar una presión indebida sobre el Gobierno de la opinión pública o un entrecruzamiento estatutariamente incorrecto entre las funciones del Consejo (Organismo consultivo, cuya existencia, que no dimana del Estatuto, se justifica sólo en la medida que se conecta con un interés superior), y las funciones propias del Ejecutivo.

- Por lo que a los órganos del Consejo atañe, hay que indicar que dado que el Anteproyecto crea directamente 4 Comisiones (art. 10.2), la previsión contemplada en su número 1 (según el cual el Pleno podrá constituir con carácter permanente o para cuestiones específicas Comisiones) debiera ir ubicado posteriormente. En el art. 11, se debiera precisar, aunque se deduce, que el Presidente del Consejo Económico Social será designado de entre sus miembros, como se indica en el art. 12.1, en relación con los vicepresidentes. Por otra parte, las Comisiones son, en el Anteproyecto, unidades orgánicas sin ámbito de decisión propia, pues el "resultado de sus trabajos (...) será remitido al Pleno para su debate y aprobación" (art. 10.3). Por ello, pudiera ser afuncional que el Secretario General sea el órgano de asistencia

técnica y administrativa del Consejo (es decir, del Pleno), así como de las Comisiones, lo que imposibilita, por ejemplo, que en un mismo día se convoquen dos Comisiones. Su carácter, por lo demás, de órgano preparatorio de las decisiones del Pleno, determina la conveniencia de que el Secretario de las mismas se designe, en la forma que reglamentariamente se establezca, de entre los miembros de la Comisión.

- La disposición transitoria del Anteproyecto -que reitera la disposición final tercera de la Ley estatal 21/1991-, según la cual “por el Gobierno de Canarias, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda se realizarán las modificaciones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley”, sólo tiene sentido, como ocurre con el Estado, cuando de lo que se trata de crear un órgano nuevo cuya configuración presupuestaria debe hacerse *ex novo*, pero no cuando, como ocurre en el caso de la CAC, el órgano ya existe y, se supone, ha tenido y tiene su propio presupuesto.

- Finalmente, en la medida que el Consejo Económico y Social se ha configurado como órgano consultivo del Gobierno, la convocatoria de la sesión constitutiva debiera hacerla el Presidente del Gobierno, y no el Consejero de Trabajo y Función Pública, como expresamente se indica en el segundo párrafo de la disposición final del Anteproyecto.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con competencias suficientes para la creación, modificación y supresión de instituciones de autogobierno en los términos y con el alcance que se expresan en los Fundamentos III y IV.

2. Sin embargo, el Anteproyecto dictaminado evidencia una determinación confusa y ambigua de la naturaleza jurídica del proyectado Consejo Económico y Social. Las funciones de éste -conectadas directamente con las que como parte de sus funciones en dirección política corresponden al Gobierno autónomo- y ciertos aspectos de su régimen jurídico y organizativo, previstas por el Ordenamiento, pero inadecuadas a la naturaleza de aquél. Su régimen jurídico, además, no se articula de manera uniforme y sistemática, al acudirse en ocasiones al de otras figuras

organizativas, cuya naturaleza impide su utilización indistinta, conforme se razona en el Fundamento V.

3. Como se expone en el Fundamento VI, el texto de su articulado suscita ciertas observaciones de carácter sistemático y de técnica jurídica, que el Consejo considera necesario formular tanto por exigencias que derivan del principio constitucional de seguridad jurídica, por el que resulta obligado velar, cuanto por exigencias de colaboración institucional al perfeccionamiento de los trabajos prenormativos de nuestra Comunidad Autónoma.