



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 17 de diciembre de 1991.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Anteproyecto de Ley de creación del Instituto canario de empleo (EXP. 15/1991 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Tiene por objeto el presente dictamen, solicitado con carácter preceptivo por el Excmo.Sr.Presidente del Gobierno de Canarias, analizar la adecuación al Ordenamiento jurídico del Anteproyecto de Ley de creación del Instituto canario de empleo, constituido aquél, básicamente, por la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EACan), la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias (LOTRACA); la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; así como la Ley de 26 de diciembre de 1958, del régimen de las Entidades estatales autónomas; el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, así como el Real Decreto 1.458/1986, de 6 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto Nacional de empleo (INEM).

II

Tal y como ha quedado expresado, la solicitud de dictamen que se ha interesado de este Consejo lo ha sido con carácter preceptivo, al amparo, según se infiere del escrito de solicitud, de los arts.10.3 y 11 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, constitutiva de este Consejo. El primero de los aspectos citados, como se sabe, recoge la relación

* **PONENTE:** Sr. Alcaide Alonso.

de supuestos en los que este Consejo debe conocer preceptivamente de iniciativas legislativas, de origen gubernativo o parlamentario; y en la medida en que el escrito de solicitud no conecta el Anteproyecto con ninguno de los supuestos que la Ley expresamente contempla con aquel carácter, este Consejo, a los efectos de determinar no sólo la concurrencia de un supuesto de solicitud preceptiva, y no facultativa, sino también para determinar si en el caso que resulte aplicable concurren las circunstancias legales que determinan que tal solicitud, preceptiva, como se ha dicho ha sido correctamente calificada, debe entrar a discernir si aquella calificación, asignada por la autoridad solicitante, ha sido o no la legalmente debida.

2. En este sentido, no es forzado sostener, como por otra parte ha hecho en otras ocasiones este Consejo, (DDCC 13, 14 y 15/1991) que la competencia autonómica en la autoorganización de sus propios servicios (art. 21, EACan) es reconducible, en última instancia, al apartado d) del art. 10.3 de la Ley 4/1984, según el cual, es preceptivo el dictamen de este Consejo cuando se pretenda regular el "régimen jurídico de la Administración canaria", siendo en este punto necesario indicar que, como dispone el apartado 1 de aquel precepto estatutario, la misma deberá hacerse "dentro de los principios generales y normas básicas del Estado", debiendo responder, como señala el apartado 2, "a los principios de eficacia, economía y máxima proximidad a los ciudadanos", en tanto que en el número 3 se precisa que las funciones administrativas de la Comunidad Autónoma se podrán ejercer, además de directamente o por delegación, "a través de órganos dependientes del Gobierno canario".

Es, pues, incuestionable, que la configuración de lo que tradicionalmente se ha denominado "Administración Pública funcionalmente descentralizada" afecta, de una u otra forma, al régimen jurídico de la Administración autonómica; más concretamente, a la organización administrativa y sus funciones que se ven afectadas por el Anteproyecto que se dictamina pues si hasta ahora aquella se articulaba centralizadamente y éstas se ejercían directamente, la Comunidad manifiesta su voluntad, expresada en el Anteproyecto que se dictamina, de que los servicios afectados se articulen en lo sucesivo a través de un Organismo autónoma (art. 1).

Y, en efecto, en este sentido ha de indicarse que el Decreto 147/1991, de 17 de julio, de reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, atribuye a la Consejería de Trabajo y Función Pública el ejercicio de, entre

otras, las funciones de "a) Política de empleo; Formación profesional ocupacional; c) Ejecución de la legislación laboral", funciones en las que, como se verá, viene a insertar su actividad el Instituto canario de empleo. La opción elegida, hecha en cualquier caso por quien tiene la responsabilidad de articular, de la forma más eficiente posible, la organización de los servicios administrativos de la Comunidad Autónoma, se traduce, como se indicó, en la constitución de un Organismo autónomo, cuya naturaleza así como la de las funciones que desempeña es estrictamente administrativa y, consecuentemente, debe entenderse sometido a las normas que, con carácter básico, disciplinan esta materia, en la que, por lo demás, la Comunidad Autónoma tiene competencias, art. 32.3, EACan, aunque, "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca", correspondiendo a la Comunidad Autónoma el "desarrollo legislativo y la ejecución" del Régimen jurídico de la Administración canaria.

2. En relación con lo expresado, ha de indicarse que la Ley autonómica 7/1984, ya citada, regula, aunque desde el punto de vista hacendístico, presupuestario y contable, los Organismos autónomos de la Comunidad, siendo la expresión legislativa de la regulación autonómica en la materia, pues la Comunidad no ha aprobado el Proyecto de Ley de Organismos autónomos y Empresas públicas, cuyo Anteproyecto fue precisamente dictaminado por este Consejo (DCC 10/1991, de 15 de abril). Por esta razón, el régimen general de tales Organismos, en ausencia de legislación autonómica, es el que supletoriamente les resulta de aplicación, contenido esencialmente en las Leyes de Entidades estatales autónomas y General presupuestaria, ya citadas. En este sentido, se ha de expresar que la regulación que se hace en el Anteproyecto del citado Instituto presenta ciertas deficiencias, ya puestas de manifiesto con ocasión de dictámenes anteriores en relación con la constitución de otros Organismos autónomos, toda vez que si en el art. 1 se califica al citado Instituto como "Organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines", de conformidad precisamente con el art. 4.1 de la Ley 7/1984, no obstante ello, en el art. 2 se le califica de "entidad de Derecho Público", lo cual, o es redundante con la calificación de Organismo autónomo -pues es evidente que aquélla lleva implícita su carácter de "entidad de Derecho Público"- o parece estar refiriéndose a lo que la ya citada Ley General Presupuestaria, art. 6.5, denomina "entes del sector público", lo

que habría que aclarar en aras de la correcta calificación de la naturaleza jurídica del mencionado Instituto.

Esta confusión se aprecia, por lo demás, en otros preceptos del Anteproyecto, pues si de la disposición final primera del Anteproyecto resulta la adscripción del Instituto a la Consejería de Trabajo y Función Pública, -como, por otra parte, dispone el art. 6.3.B) LEEA-, por el contrario, en su art. 13 se indica que "El Instituto queda sometido al régimen de la contabilidad pública en los términos señalados para las sociedades estatales en la legislación del Estado y, en particular, en lo dispuesto en el Título VI de la Ley General Presupuestaria", siendo así que el art. 87 y siguientes de la Ley 7/1984 somete precisamente a los Organismos autónomos "al régimen de contabilidad pública en los términos" previstos en tal ley, y a tal fin se dispone en el art. 88 la rendición de cuentas a la Audiencia de Cuentas de Canarias y al Tribunal de Cuentas.

Tampoco parece casar con la naturaleza de un Organismo autónomo (Administración autonómica, en suma, aunque funcionalmente descentralizada), que, en el art. 12, se disponga que "la extinción y disolución del Instituto deberá ser propuesta por mayoría del Consejo de Administración y aprobada por Ley del Parlamento, pues estando la Administración, como organización instrumental, sometida a los fines de interés público discrecionalmente valorados por quien tiene la responsabilidad de su creación y organización (art. 21, EACan), teniendo siempre a la vista el servicio con objetividad a los intereses generales (art. 103.1, CE), es insostenible que la potestad autoorganizatoria de la Administración, que compete al Gobierno, quede enervada o condicionada por las propias estructuras administrativas que son organizadas de una u otra forma. La Administración, sea cual fuere su forma de articulación, no es un fin en sí misma, pues su existencia dependerá de las necesidades a cubrir y de la forma que se dé a la organización del servicio. Si la creación es un acto libre, aunque razonadamente motivado en conexión necesaria con intereses públicos, su extinción es asimismo una potestad discrecional, en este caso del Gobierno, en tanto que redactor del Anteproyecto de Ley, y del Parlamento que es quien, en su caso, aprobará el pertinente texto legal. Y es que los Organismos autónomos, no debe olvidarse, son Administración pública, no instituciones políticas de naturaleza tal que la competencia autonómica para su regulación, creación o extinción haga necesario una coparticipación, como la que el Anteproyecto pretende.

Es con esta base con la que debe leerse el art. 29,1 EACan, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y de sus organismos autónomos", de donde se podría interpretar, erróneamente, la libertad absoluta de la CAC en la configuración de tales Organismos. Este precepto, sin embargo, dentro de su originalidad entre los Estatutos de Autonomía, debe ser interpretado, por lo que se refiere a los Organismos autónomos, en conexión con el art. 32.2, EACan, ya citado; y ello, no sólo porque si no fuera así se desnaturalizaría la diferencia entre "instituciones de autogobierno" y "Organismos autónomos", sino porque a éstos se les daría *de facto* una calificación y efectos que no concuerdan con su propia naturaleza. Desde luego, su creación es incondicionada pero su régimen jurídico, en tanto que Administración Pública funcionalmente descentralizada, debe coheretarse con las bases estatales y, en último caso, con el papel que en un Estado de Derecho juega la Administración Pública.

III

1. Por lo que a la competencia material atañe, procede seguidamente entrar a determinar el grado de adecuación del Anteproyecto dictaminado a las competencias que, en su caso, ostente la Comunidad Autónoma, de conformidad con la Constitución, el Estatuto y la LOTRACA.

A este respecto, es de interés analizar el perfil teleológico y el contenido funcional del mencionado Instituto, según se expresa en el Anteproyecto, cuyo art. 2 dispone que su objeto es "la programación y planificación de las líneas de actuaciones en política de empleo y formación profesional ocupacional continua", sin que, por cierto, en la regulación que se propone se contenga regulación alguna en torno al contenido y objetivos de los posibles planes a realizar, pues la única referencia es la que se prevé en el art. 7.b), que atribuye al Consejo de Administración del Instituto la aprobación de los "Planes Generales".

Por su parte, en el art. 3 se asignan al Instituto funciones tales como "atender" a los colectivos con dificultades de inserción laboral; "fomentar" la formación profesional ocupacional y continua, así como el desarrollo del autoempleo (funciones coincidentes con los objetivos que pretende el art. 2); "Promover" acciones

encaminadas al cumplimiento de los programas del Fondo social europeo; "colaborar" con entidades públicas en materia de empleo; "establecer un Servicio de Análisis ocupacional", para cubrir necesidades formativas y de empleo, así como funciones de asesoría, información, asistencia técnica a la creación de empresas de economía social y otras formas de autoempleo y, finalmente, un servicio de información del mercado de trabajo. En resumen, funciones de "formación" profesional; de "información"; de "asesoría" a terceros, de "colaboración" y de "promoción" de acciones relativas al denominado Fondo social europeo.

2. Son, pues, diversos los títulos competenciales concurrentes, pero el análisis de su incidencia y los límites que en su caso resulten, debe hacerse sobre la base de que en el Anteproyecto articulado se contienen como funciones propias del Instituto acciones de fomento o directivas de actuación sin concreción material precisa, por lo que no parece que haya incidencia material, antiestatutaria, en alguno de los títulos concurrentes.

Estos, fundamentalmente, son el art. 34.A.6) y el 34.B.2 y 5), EACan, relativo el primero a la competencia, con sujeción a la legislación del Estado en los casos en que así lo exija el art. 35, EACan, en materia de enseñanza "sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes orgánicas" de desarrollo del art. 27, CE; en tanto que el segundo, en el primer apartado, hace referencia a las cooperativas, mientras que el segundo apartado se refiere a la ejecución de la legislación laboral. En orden a lo expresado, lo primero que hay que decir es que los títulos competenciales indicados hacen referencia a competencias cuyas funciones han sido objeto de ley orgánica de transferencia (LOTRACA), la cual, como es sabido, condiciona el ejercicio de las facultades ejecutivas, aprobación de los correspondientes Decretos de traspasos, y legislativas, en tanto que no se encuentren reservadas al Estado por la Constitución, debiendo precisarse en este sentido que los Decretos de traspaso hasta ahora publicados y que interesa traer aquí a colación, son, en materia de educación, el 2.091/1983, de 28 de julio, en cuyo Anexo B.c) se transfiere, precisamente, los Institutos de orientación educativa y profesional; así como, en materia de trabajo, el 1.033/1984, de 11 de abril, en el que, sin embargo, por lo que atañe al Anteproyecto dictaminado, sólo se hace mención en su Anexo B. Primero.4 a la promoción, desarrollo y protección del régimen cooperativo y en el Anexo D) al régimen, en colaboración, de intercambio de información entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Pero, tal y como se ha expresado anteriormente, por la materia afectada por la regulación propuesta, el Anteproyecto incide de manera más directa en el ámbito educativo, al que se debe reconducir la materia relativa a la formación profesional ocupacional y continua, como, por otra parte, se desprende de la Ley orgánica 1/1990, de 23 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, cuyo art. 30, después de definir la formación profesional como "el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo (...) capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones", incluye asimismo en la misma "aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional, que se regulará por su normativa específica. Las Administraciones Públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de formación profesional".

Pues bien, sobre la base de que el Anteproyecto incide en la segunda de las acciones indicadas, se ha de constatar que la obligación de coordinación, no sólo deriva de la citada Ley orgánica (a la que asimismo llama el art. 34.A.6, EACan) y que asume el propio Anteproyecto, sino del Estatuto que, como se ha dicho, condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas, pues aquél se realizará con sujeción a la legislación del Estado cuando así lo exija el art. 149.1, CE (art. 35, EACan).

Por otra parte, aunque no exista en el Estatuto el título competencial "fomento de empleo" la competencia subvencional, que no es autónoma en sí misma como ha matizado el Tribunal Constitucional, debe ponerse en conexión con la competencia material, si la hubiera, de la Comunidad Autónoma. Y, en la medida que del Estatuto y Leyes Orgánicas, tanto la de transferencia de facultades, y los respectivos reales decretos de traspaso, como la Ley orgánica del sistema educativo, se desprende la corrección de la adopción de medidas de fomento en el ámbito indicado, las que el Anteproyecto dispone están dotadas de la pertinente cobertura.

3. En última instancia, no puede perderse de vista que el art. 5.2.c), EACan, dispone que los poderes públicos canarios, en el marco de sus competencias, asumen entre otros, como principio rector de su política "la consecución del pleno empleo" y, que duda cabe, también "la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran" -art. 5.2.a), EACan-, precepto este último

que se conecta con los arts.9.2 y 40.1 y 2, CE, de los que el Anteproyecto es expresión normativa.

Ahora bien, siendo ello así, no puede desconocerse, sin embargo, que el Estado ha venido interviniendo en el ámbito de la actividad que estamos considerando, atribuyendo al INEM (cuya estructura orgánica ha sido aprobada por el ya citado Real Decreto 1.458/1986) la competencia para suscribir diversos tipos de convenios entre Estado y Comunidades Autónomas; unos, referidos a ayudas para la contratación temporal de trabajadores desempleados en obras de interés general y social; otros atinentes a la coordinación de la política de fomento del empleo, sin que a este respecto se pueda obviar el RD 1.618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regula el Plan nacional para la formación e inserción profesional -y cuyas normas de ejecución fueron aprobadas por Orden de 1 de abril de 1991- en desarrollo precisamente de la Ley Orgánica 1/1990, ya citada; Plan que, art. 22, del Real Decreto citado, dispone la celebración de convenios de colaboración con las distintas Administraciones Públicas para la instrumentación de los programas. En este punto, se ha de indicar que la existencia del INEM a nivel estatal es un hecho fundamental que no se debe perder de vista en la creación del Instituto canario de empleo y en su posterior desarrollo reglamentario. Y ello, porque el INEM está dotado de su propia estructura territorial. Así, existen en cada Provincia y/o Isla la Comisión Ejecutiva Provincial y/o insular y las Direcciones Provinciales, con sus unidades administrativas, dependientes del Director provincial, en el ámbito provincial, comarcal y local (cfr. art. 8 RD 1.458/1986).

Esta organización territorial lleva a cabo en todo el territorio del Estado las funciones propias del INEM, por lo que habrá de tenerse especial cuidado en los problemas que pueden producirse por dualidad de actuaciones de ambas Administraciones, la estatal a través del INEM y la autonómica que pretende actuar sirviéndose, precisamente, del Instituto canario de empleo.

Este Organismo autónomo, que aunque en el futuro pueda ser destinatario de funciones que el Estado transfiera a la CAC, en principio no podrá invadir competencias ni interferir funciones que ya venga desarrollando el INEM en el territorio de nuestra Comunidad. Lo expresado, sin embargo, no puede interpretarse como una imposibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda actuar, aunque sea

limitadamente, en el diseño de una política propia, que por lo demás figura como principio rector de la actuación política de los poderes públicos autonómicos.

Lo que se pone de manifiesto con lo hasta aquí expresado es la necesidad de colaboración y coordinación entre las Administraciones central y autonómica al dirigirse la actividad analizada a una realidad unitaria que no puede ser compartimentalizada en cada Comunidad Autónoma, al ser esta realidad un mercado único de trabajo, en todo el territorio nacional. Desde esta óptica, no se prejuzga el ejercicio que el Instituto haga de sus funciones que, en nuestra opinión, dada su generalidad, tienen cabida en el ámbito competencial autonómico indicado, aunque teniendo siempre presente la coordinación y colaboración debidas.

IV

Hechas las anteriores consideraciones generales sobre el alcance y sentido del Anteproyecto y la cobertura constitucional-estatutaria del mismo de conformidad con los títulos competenciales concurrentes, procede seguidamente hacer algunas consideraciones puntuales al articulado que no han tenido reflejo en los Fundamentos anteriores y que por su interés merecen un tratamiento singular.

1. En el art. 4 del Anteproyecto se preceptua que el Instituto tendrá una "estructura territorial adecuada", prescripción que es observable, no sólo por la indeterminación de la norma y pos su asistematicidad -debiera ir ubicado con los preceptos de organización-, sino porque no parece haber tenido en cuenta las posibilidades descentralizadoras ya previstas en la propia legislación autonómica, con específico soporte estatutario. Nos estamos refiriendo a la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas canarias, cuyo art. 30 dispone, precisamente, la adecuación de las estructuras administrativas en función de las mejores prestaciones públicas y la economía de medios para el cumplimiento de los fines, en tanto que en el número 2 se dispone que "la creación de todo órgano administrativo que suponga un incremento de gasto público irá precedido por un estudio económico de los costes de instalación y funcionamiento, así como de la justificación razonada de su procedencia conforme a los criterios previstos en el art. 9", que prevé los condicionamientos para que "el ejercicio de las competencias administrativas se efectúe centralizadamente, de forma tal que, de no concurrir las

circunstancias allí reseñadas, conforme al art. 10 de la citada Ley, su ejercicio podrá ser delegado en los Cabildos insulares, funciones de las que, en cualquier caso, según el número 2, quedan excluidas las funciones de planificación y normativas. Obviamente, es el órgano legitimado para ello, en este caso el Gobierno, el que debe en cada caso valorar la concurrencia o no de las circunstancias determinantes del ejercicio, de una u otra forma, de las competencias administrativas concernidas por el presente Anteproyecto; pero este Consejo debe advertir de la existencia del mecanismo indicado a los efectos, simplemente, de que se pueda valorar la oportunidad de su utilización.

2. En relación con lo expresado, la insatisfactoria regulación de la hipotética estructura territorial tiene efectos presupuestarios que el Anteproyecto no resuelve, como así debiera hacer de conformidad con lo que se dispone en los arts.43 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 30 de la ya citada Ley 14/1990. La no perfilación en fase de Anteproyecto de la real estructura con que va a contar el Instituto determina, es claro, la imposibilidad -en contra de las previsiones legales indicadas- de conocer el exacto coste financiero de crear un Organismo autónomo territorialmente descentralizado como el que se pretende crear. No es posible, pues, conocer anticipadamente el coste real de la operación, como se exige conforme al Ley 7/1984, de la Hacienda Pública, a la que, por cierto, se remite el art. 14.1 del Anteproyecto. En este sentido, se ha de advertir, por otra parte, que en el expediente remitido no existe el preceptivo Informe presupuestario, tal y como se expresa en el Informe de la Dirección General de Presupuesto y Gasto público que obra en expediente advirtiendo de tal omisión. Desde luego, nada impediría que la cuantificación se hiciera aproximadamente, sin perjuicio de la eventualidad de que más adelante se introdujeran las correcciones pertinentes.

3. Tal y como ha quedado expresado, el Instituto que se pretende crear tiene por objeto "la programación y planificación de las líneas de actuación política de empleo y formación profesional ocupacional y continua, disponiendo, como asimismo se indicó (art. 3) la creación de lo que denomina "Servicio de Análisis Ocupacional", destinado a permitir la optimización de los recursos humanos y técnicos, así como "facilitar información que contribuya a racionalizar el proceso de toma de decisiones en la planificación y programación de las políticas de fomento de empleo". Ahora bien, siendo esto así, este Consejo no puede dejar de advertir que recientemente ha

dictaminado el Anteproyecto de Ley del Consejo Económico y Social (DCC 18/1991, de 28 de noviembre), Organismo al que, entre otras, se les atribuía las funciones de "emitir informe preceptivo, con carácter previo, sobre los Anteproyectos de Ley y planes del Gobierno en materia económica, social y laboral" -(art. 3.a) del Anteproyecto dictaminado por el Consejo)-, con lo que pudiera haber una cierta colisión funcional entre ambos Organismos, máxime cuando en el art. 7.f) del Anteproyecto que ahora se dictamina se atribuye al Consejo de Administración la propuesta de "criterios por los que se debieran regir las distintas disposiciones legales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo objeto sea los programas de empleo y las actuaciones encaminadas al desarrollo de la formación profesional ocupacional y continua".

V

Finalmente, de orden menor son las siguientes observaciones, hechas al hilo del articulado, que no han tenido tratamiento singularizado en los Fundamentos que anteceden y que, a juicio de este Consejo, habría que introducir en el texto propuesto, bien por razones de seguridad jurídica, bien a causa de la defectuosa técnica legislativa utilizada y que, por exigencia del rigor de la norma, habría que considerar.

Por su diferente carácter, dichos reparos son los que seguidamente se exponen:

A) Por razones de seguridad jurídica, debieran reconsiderarse las formulaciones correspondientes a los siguientes artículos, por los motivos que se expresan.

Art.1.- Quedaría más completo si a la expresión Organismo autónomo se añadiera la clase de que se trata, atendiendo a la clasificación establecida en el art. 4.1 de la Ley 7/1984, que distingue entre los Organismos autónomos de carácter administrativo y los de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. No se trata de una mención esencial que haya de contenerse en la ley de creación pero sí ofrece una mayor claridad normativa y, por ende, mayor seguridad jurídica.

Art. 3.- En este precepto se habla de la existencia de un denominado "Servicio de Análisis Ocupacional". Tal y como está configurado, parece que el mencionado

Servicio tiene estructura orgánica; si así fuera, su correcta ubicación normativa sería el art. 5, relativo, precisamente, a los órganos del Instituto.

Art.6.- Debiera añadirse, en aras de una mayor seguridad jurídica, en los apartados b) y c), la referencia al ámbito territorial de la CAC, pues puede no ser coincidente la organización más representativa a nivel estatal con la que exista a nivel autonómico y siendo el Instituto un organismo de la Administración autonómica es a su propio territorio a donde ha de referirse dicha representatividad.

Art.8.- En el apartado 2 de este precepto se regula el *quorum* para las deliberaciones del Consejo de Administración. Se omite, sin embargo, la referencia al sistema de adopción de acuerdos y aunque en este caso la regla es la de mayoría absoluta (art. 12.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo), en este punto se ha de indicar que el art. 6.3.C), LEEA, dispone que la Ley de creación de un Organismo Autónomo deberá determinar de manera específica el "régimen de acuerdos de sus órganos colegiados".

Art.9.- En el apartado b) del art. 9 se confiere al Director la facultad de representar al Instituto cuando el Presidente le delegue dicha facultad. Sin embargo, entre las facultades del Presidente figura la de representar al Consejo de Administración del Instituto (cfr. art. 10.2). Si se habla de la misma representación, como así hemos de deducir pues el Director la ejerce por delegación del Presidente, debiera referirse ésta al mismo sujeto representado. O bien, si se trata de representaciones diferentes, atribuir claramente la que corresponde a cada uno, o, en su caso, ambos tipos de representación al Presidente, diferenciadamente si se quiere. Así mismo, en este artículo, apartado a), se atribuye al Director del Instituto la facultad de "ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Consejo de Administración", en tanto que en el art. 10.2.f) se atribuye al Presidente la facultad de "ejecutar los Acuerdos del Consejo", facultad que, por la naturaleza de los órganos constituidos, debiera ser del Presidente. En cualquier caso, no se puede atribuir la misma función a dos órganos distintos.

Y es que de la lectura del Anteproyecto parece deducirse una suerte de coparticipación de funciones ejecutivas entre el Presidente y el Director, a quien se le encomienda asimismo la función de "dirigir" el Instituto; confusión que debiera resolverse atribuyendo las facultades ejecutivas y de representación a uno, el Presidente, y las de gestión y apoyo a aquella función a otro, el Director. Por lo

expresado, la capacidad de contratación y de ejecución del presupuesto la debiera tener el órgano representativo exterior, que es el Presidente, y no el Director, como expresamente dispone el Anteproyecto (art. 9.c). En este sentido, no debe perderse de vista que la disposición final segunda de la Ley de Contratos del Estado -precepto que podríamos considerar básico a los efectos de lo prevenido en el art.149.1.8ª, CE-, atribuye al legítimo representante del Organismo la capacidad de contratación.

Art.10.- Conduce a una gran inseguridad jurídica la atribución de funciones que de forma innominada se realiza en el apartado g) de este artículo. Tanto por su indeterminación como por lo dispuesto además en el apartado i) del art. 7, ya que en éste se contempla una atribución residual de funciones a favor del Consejo de Administración. Será, pues, conveniente eliminar esta segura fuente de controversias competenciales entre aquel Consejo y el Presidente.

Asimismo, en su número 2 debiera incluirse, como motivo de sustitución del Presidente, la situación de vacante, que no coincide con la de ausencia.

B) Por razones de técnica legislativa, el Anteproyecto suscita los siguientes reparos.

Art.3.- Una primera observación, que puede ser baladí, pero de corregirse facilitaría las referencias a este artículo es que las distintas funciones van precedidas de un asterisco cuando mejor sería su numeración o indicación por letras. Así, podríamos referirnos a la función prevista en el apartado a), o bien en el apartado 1. La referencia que se hace en el precepto contenido en el quinto asterisco al Plan de Desarrollo Regional presupone la existencia del mismo, siendo así que hasta la fecha no existe ningún Plan aprobado como tal. Sí que existieron previsiones al respecto, como fue la creación de la Comisión de Desarrollo económico regional (Boletín Oficial del Parlamento nº 50 de 1989) pero que no llegó a aprobarse. Por ello, debiera decirse en el Anteproyecto "se marquen en" en lugar de "se marcan en".

La norma contenida en el penúltimo asterisco, en la que se contempla el Servicio de Análisis Ocupacional "a fin de cubrir las necesidades formativas y de empleo de numerosos sectores", contiene una fórmula excesivamente vaga y genérica que habría que precisar o, simplemente, suprimir, incorporando en su caso la pertinente remisión reglamentaria.

En el precepto contenido en el último asterisco, se considera que sería mejor deslindar las actividades que se engloban en el mismo en relación con los Organismos y Administraciones colocados citados, pues las técnicas de interrelación subjetiva, como la "colaboración" y la "coordinación" es sabido, se mueven en niveles y con finalidades distintas.

Art.6.- Su apartado primero contiene dos clases de normas distintas, pues regula la competencia del Consejo de Administración y su composición, aspecto este último que debiera ir ubicado en apartado distinto.

Existe también una errónea utilización del término "designados" en el párrafo segundo, pues realmente estos nueve vocales son nombrados por el Gobierno, pero previamente designados como se dice en los apartados b) y c). El término "nombrados" que se utiliza en el apartado a) debe, entonces, eliminarse, por ser innecesario y redundante su uso.

Art. 7. En el apartado b) se observa una falta de precisión al referirse a los denominados Planes generales. Igual indefinición se puede achacar a la expresión Programas de actividades. Si es preciso, se debiera hacer, en su caso, la pertinente remisión reglamentaria.

En el apartado g), es evidente el error existente en su redacción pues se está otorgando la facultad de aprobar el Anteproyecto de la relación de puestos de trabajo al Consejo de Administración que también se dice, es quien lo propone. Asimismo, la referencia que se hace al Decreto del Gobierno está incompleta, pues debe aludir a la aprobación del Proyecto, que es lo que parece ha de corresponder al Gobierno mediante Decreto. Tampoco se entiende la utilización de la expresión "liquidación" referida al personal siendo esta una expresión propia de la terminología presupuestaria.

En el apartado i), que incorpora una cláusula residual de atribución de funciones, no parece sin embargo que el Consejo sea el órgano más indicado para ejercer facultades de gobierno y administración, más propias, quizás, de un órgano ejecutivo que de un órgano colectivo y deliberante. Por ello, pensamos que este tipo de funciones debiera encuadrarse técnicamente entre las propias del Presidente.

Art.10.- Aunque en su apartado 2.e) se atribuye al Presidente la función de visar las actas, en el texto del Anteproyecto no se determina quién ha de ejercer las funciones de Secretario.

C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma de Canarias está facultada para, en uso de sus competencias de autoorganización, crear el denominado Instituto Canario de Empleo, como Organismo autónomo de la Comunidad. No obstante, en la regulación proyectada se aprecian ciertas deficiencias que afectan a la delimitación y configuración de su naturaleza y régimen jurídico (cfr. Fundamento II).

2. La regulación material del Anteproyecto, relativa a las funciones del Instituto, se ajusta a la cobertura Constitucional-estatutaria que deriva de los títulos relacionados con la normativa proyectada. Se advierte, sin embargo, que pudiera existir un entrecruzamiento entre sus funciones con otras propias del Estado, actualmente ejercidas por el INEM, con las que debiera articularse de forma coordinada, tal y como se insinúa en el propio Anteproyecto (cfr. Fundamento III).

3. Se aprecian ciertas deficiencias que habría que subsanar, tanto en su tramitación, por falta del preceptivo informe presupuestario, como las relativas a la organización territorial del Instituto, y al posible solapamiento del mismo respecto del Consejo Económico y Social, cuyo Anteproyecto de creación ha sido recientemente dictaminado por este Organismo (DCC 18/1991, de 28 de noviembre. (Vid. Fundamento IV).

4. Finalmente, en el Fundamento V se recogen algunas observaciones al articulado del Anteproyecto, motivadas por razones de seguridad jurídica y de técnica legislativa, cuya apreciación, estima este Consejo, redundaría en la correcta aplicación de las normas que en su caso resulten del Anteproyecto que se ha dictaminado.