



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 / 1 9 9 2

La Laguna a 22 de junio de 1992.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, en relación con el *Proyecto de Decreto de desarrollo reglamentario de la Ley del Consejo Económico y Social (EXP. 5/1992 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

El parecer de este Consejo ha sido recabado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno Accidental en relación con el Proyecto de Decreto de desarrollo reglamentario de la Ley 1/91, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, (CES), cuya adecuación al parámetro constitucional, estatutario y legal, básicamente la expresada Ley 1/91, será objeto del análisis que constituye objeto de este Dictamen, en los términos que resultan de los Fundamentos que siguen.

II

1. Por lo que atañe a los requisitos formales o procedimentales a través de los que se ha expresado el presente Proyecto de Decreto, se ha de significar que en la medida que con éste se pretende ejecutar, desarrollándola, una Ley, la norma reglamentaria resultante deberá ser aprobada por el titular de la mencionada potestad, que es el Gobierno, de conformidad con lo que disponen los arts. 14.2 del Estatuto de Autonomía y 33 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Asimismo, resulta acreditado del expediente remitido, que la forma que reviste, y debe revestir, la norma reglamentaria que en su caso sea aprobada, es la de Decreto, según dispone el art. 34.a) de la Ley 1/83, citada. También que la elaboración de la indicada

* **PONENTE:** Sr. Fernández del Torco Alonso.

disposición de carácter general lo ha sido previa realización de los estudios e informes que garantizan la legalidad, acierto y oportunidad de la misma, obrando en el expediente Informes de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público, así como de los Servicios Jurídicos.

2. La solicitud del dictamen que se ha interesado de este Consejo no expresa el carácter con que la misma se ha instado. Sin embargo, tendrá carácter facultativo, pues la eventualidad de que este Consejo dictamine Proyectos de Decreto, aunque contemplada en el art. 10.6 de la Ley 4/84, se encuentra afectada por la suspensión de la vigencia de aquel precepto por el Tribunal Constitucional, en el Recurso de inconstitucionalidad que aún pende, interpuesto contra la Ley de ampliación de competencias del Consejo Consultivo. Debe, pues, entenderse solicitado el presente dictamen al amparo del art. 12.a) de la Ley del Consejo, conforme el cual, el Presidente del Gobierno podrá recabar dictamen no preceptivo sobre, se entiende, cualquier asunto no afectado expresamente por la cláusula de preceptividad del art. 10.3 de la Ley 4/84.

III

En la medida en que el dictamen solicitado recae sobre un Proyecto de Decreto ejecutivo, el análisis efectuado sobre el mismo atiende fundamentalmente, a valorar su grado de adecuación a las previsiones que se contienen en la ley que desarrolla y le sirve de cobertura, parámetro de legalidad prioritario que debe ser tenido en cuenta, sin perjuicio, en su caso, de tener presente lo que se dispone en otras normas jurídicas que resulten de aplicación. Debe indicarse en este punto que el contraste del presente Proyecto de Decreto con la indicada ley de cobertura se ha realizado con independencia de las opiniones que este Consejo expresó con ocasión del Dictamen emitido en relación con el Proyecto de ley de creación del Consejo Económico Social (DCC 18/91, de 28 de noviembre), algunas de las cuales, no todas, tuvieron acogida en la Ley posteriormente aprobada, Ley 1/92, de 27 de abril. Ahora bien, aunque el Proyecto de Decreto reitera o desarrolla preceptos legales entonces cuestionados u observados por este Consejo en el Dictamen anteriormente indicado, los mismos, en tanto que expresión o concreción de lo que la Ley dispone, no serán objeto de análisis u observación, toda vez que este Consejo, en el ejercicio de sus funciones, deberá velar por la "observancia de la Constitución, del Estatuto de

Autonomía y del resto del Ordenamiento jurídico", según dispone el art. 1.1 de la Ley 4/84, del Consejo Consultivo, del que, por supuesto, forma parte la Ley 1/92, con carácter preferente en este caso.

1. El uso que se ha hecho de la potestad reglamentaria no ha sido del todo correcto. La función del Reglamento ejecutivo es la de desarrollar, completar e integrar, dentro de los márgenes determinados por la cobertura legal, las previsiones de la ley habilitante. No es, pues, de buen técnica legislativa que el Proyecto de Decreto, proceda a abordar la regulación de desarrollo mediante una repetición casi mecanicista, y en algunos casos exacta, de los preceptos de la ley; en otros casos, a reenviar al texto de la ley, en vez de concretarla y desarrollarla; y, en última instancia, realizando a veces un desarrollo ilegal, por exceso, de la norma de cobertura. En efecto, los artículos 1.1; 2.1 4.2; 6.1; 9.1; 10.11; 11; 13; 15.3; 16; 17.1; 18.1 20.1 y 2; 21.2 y 6; y 24 son, con mayor o menor exactitud, reproducción de preceptos de la Ley 1/92. Por su parte, los arts. 6.1, 19 y 22 delimitan su contenido normativo por remisión a lo ya explicitado en la ley habilitante, sin desarrollar, en su caso, el precepto afectado.

Esta observación de carácter, en principio, técnico tiene, sin embargo, un alcance más cualificado que el uso, más o menos correcto, de la técnica normativa a utilizar en la medida en que el Reglamento ejecutivo desarrolla, concretándola, una Ley, por lo que debiera limitarse a la específica función que el citado instrumento cumple en el sistema de fuentes. El acotado objeto y fin de cada una de las normas jurídicas que se integran en el Ordenamiento normativo viene definido y delimitado por el alcance de la potestad que le sirve de soporte y origen. La mención injustificada de preceptos legales deviene así en una suplantación, por reiteración, de la voluntad del Legislativo expresada en la Ley 1/92.

Esto no empece a que sea conveniente, oportuno, y a veces necesario, que la concreción detallada del Reglamento sea precedida, precisamente, del precepto o preceptos legales que supuestamente se están concretizando. Pero cuando a la reiteración normativa no sigue una reglamentación de detalle, aquella cita, además de ociosa, es un exceso de potestad, reglamentaria en este caso. Esta potestad debe ejercerse con todo su alcance y a todos efectos y, por ello, debiera concretar cuestiones que se encuentran indefinidas o incompletas en la regulación legal.

No desconoce este Consejo que, de conformidad con lo previsto en la propia Ley 1/92, el alcance del ejercicio de la indicada potestad resulta sumamente limitado, y que ello, tal vez pudiera dar razón del contenido con que se ha formulado la propuesta normativa.

2. En este mismo sentido, el art. 17.1, Ley 1/92, remite al futuro Reglamento de Funcionamiento que en su caso apruebe el Pleno del CES, no sólo el desarrollo de ciertos aspectos puntuales de la Ley, sino, además, la regulación de "cuantas cuestiones se deriven de esta Ley". Esta habilitación, reiterada por diversos preceptos del Proyecto de Decreto (arts. 16.3 y 20.1 y 2), es observada por un doble género de consideraciones. En primer lugar, no parece de correcta técnica normativa reiterar en el Reglamento de desarrollo preceptos de la Ley cuyo desarrollo puntual se pospone, sin embargo, al Reglamento de Funcionamiento. Más objetable, sin embargo, es el alcance, legalmente previsto, de la regulación que se encomienda al futuro Reglamento de Funcionamiento, en los términos en que está redactado el art. 17.1 de la Ley que, como se ha expresado, remite no sólo la regulación de cuestiones puntuales ("régimen de sesiones; los derechos de intervención e información de los Consejeros; el procedimiento para emitir los informes y dictámenes y para adoptar iniciativas, el régimen de gestión presupuestaria"), sino también "cuantas cuestiones se deriven de esta Ley". La remisión en blanco que opera la Ley en favor del Reglamento de Funcionamiento puede vaciar, y de hecho vacía, de contenido al Reglamento ejecutivo de la misma, cuyo Proyecto es precisamente objeto de dictamen. No cabe desconocer, en efecto, que el "Reglamento ejecutivo" es aquél que está directa e inmediatamente ligado a una Ley o a alguno de sus preceptos con el fin de completarla, desarrollarla o pormenorizarla, de modo que es esta función la que determina la condición y naturaleza del Reglamento de que se trate. La cuestión está en que la Ley remite su desarrollo pormenorizado -vista la cláusula genérica de cierre que utiliza su art. 17.1- al Reglamento de Funcionamiento, remisión que reitera el propio Proyecto de Decreto; habilitación que no se limita al "funcionamiento del CES", como sería lo propio, sino a todo el contenido de la Ley, de forma tal que la potestad reglamentaria primaria (la que el Estatuto y la Ley 1/83, de 14 de abril, otorgan al Gobierno; arts. 14.1 y 2 y 33 a 35, respectivamente) queda materialmente enervada por aquella declaración, permitiendo que el CES, en base al principio de propuesta que la Ley le reconoce, pueda extenderla más allá de lo que es "funcionamiento", invadiendo el ámbito de la materia reglamentaria estrictamente ejecutiva.

Si lo que se pretendía era otorgar al CES una capacidad de propuesta normativa a nivel estrictamente ejecutivo, el legislador podría, de la misma manera que hizo en la disposición final primera de la Ley 4/84, constitutiva de este Consejo Consultivo, reconocerle la potestad de proponer al Gobierno el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley, de forma que el futuro Reglamento de Funcionamiento del CES quedaría, a los efectos de elaboración y aprobación y con el contenido expresado, limitado a la propia esfera de disponibilidad de aquel órgano, siempre y cuando se moviera bajo la cobertura de la Ley y Reglamento ejecutivo. Al no operar así, se generan diversas normas reglamentarias de desigual graduación; una, de carácter ejecutivo, otra, organizativo, de funcionamiento del CES, pero asimismo materialmente ejecutiva, por conectarse directamente con preceptos de la Ley de cobertura. Claro que esta situación deriva del propio tenor de la Ley, debiendo destacarse en este punto que el precepto concernido (art. 17) no obraba en el Proyecto del que conoció este Consejo y respecto del que emitió su DCC 18/91, sino que fue introducido posteriormente, bien por el Gobierno tras el dictamen, bien en la Cámara a iniciativa de algún grupo parlamentario. Dicho Proyecto sólo incluía originariamente una disposición final primera en la que se preceptuaba que "por el Gobierno de Canarias, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor, se aprobará el Reglamento de desarrollo de la presente Ley".

Resulta, pues, cuestionable, la devaluación del alcance de la potestad reglamentaria ejecutiva permitiendo que normas reglamentarias estrictamente internas del funcionamiento del CES procedan a normar cuestiones atinentes a aquella potestad, sin que, para que esta observación se formule, sea obstáculo el tenor de la Ley 1/92 que permite, precisamente, el desdoblamiento reglamentario que se ha expresado. Y es que aunque la Ley, como expresión de la voluntad popular exteriorizada por el Parlamento, es desde luego inalterable una vez aprobada y publicada -salvo que la jurisdicción constitucional proceda a analizar, por el cauce oportuno, su adecuación al parámetro constitucional-estatutario-, y este Consejo, como se expresó al comienzo de este Dictamen, está sometido en su proceso de análisis técnico-jurídico a lo que se dispone en el Ordenamiento, no es menos cierto que las normas deben ser interpretadas conforme a la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Esta interpretación *ex Constitutione* obliga a considerar que la aparente enajenación que se opera de la potestad reglamentaria primaria, no vincula al

Gobierno. De forma que éste puede -y el Decreto, que se encuentra en fase de Proyecto- entrar a regular cuestiones propias de su naturaleza, sin que de la remisión efectuada al Reglamento de Funcionamiento se derive, ni pueda derivar, abdicación de una potestad estatutariamente reconocida al Gobierno. A ello no empece que se disponga que el Reglamento de Funcionamiento será aprobado por el Gobierno. Pues, de lo que se trata es que cada norma tenga su propio y definido ámbito de actuación.

3. Por lo que atañe a los excesos operados por el Proyecto de Decreto en relación a la habilitación legal que le sirve de cobertura, se ha de indicar, efectivamente, que algunos preceptos reglamentarios parecen exceder, y en algún caso contradecir, lo que al respecto dispone, o se deduce, de la Ley 1/92, observaciones que se hacen al hilo del articulado proyectado.

- El art. 8.2 preceptúa que de no formularse por las organizaciones representadas en el CES las propuestas de renovación de mandato "se entenderán prorrogadas las hechas para la constitución del Consejo en el anterior período de mandato". Esta declaración parece contradecir lo dispuesto en el art. 7.3.a) de la Ley -y, por lo demás, resulta inconciliable con lo que dispone el art. 13.1 del propio Proyecto-, conforme al cual los miembros del Consejo cesar por "expiración del plazo de mandato, sin perjuicio de continuar en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo". Es decir, el mandato de los Consejeros del CES dura inexcusablemente cuatro años, pero la eventualidad de que los Consejeros continúen en funciones por no haberse presentado nueva propuesta no puede entenderse como que las anteriores se entiendan prorrogadas, pues no se puede prorrogar, por no haberse previsto, un mandato que se ha extinguido. Distinto sería si el Proyecto de Decreto dijera que la "propuesta" se entiende "renovada".

- El art. 12 de la norma propuesta dispone que el nombramiento de los miembros titulares y suplentes que corresponde a las organizaciones de consumidores se realizará a propuesta de "la federación de asociaciones de consumidores de Canarias que agrupe a la mayoría de las que se hallen legalmente constituidas", desconociendo, por exceso, que el art. 7.1.d) de la Ley 1/92 atribuye la relación de representación a "las asociaciones de consumidores, a propuesta de éstas, por acuerdo entre el conjunto de las mismas"; se restringe, consecuentemente, la capacidad de las asociaciones para elegir sus representantes, toda vez que éstos serían elegidos, conforme al Proyecto de Decreto, por las asociaciones

mayoritariamente integradas en una federación, quedando excluidas aquellas asociaciones no federadas. A ello no perjudica que la disposición transitoria de la norma proyectada disponga que hasta que se constituya la indicada federación la designación de los representantes "se efectuará por acuerdo mayoritario de las organizaciones de consumidores legalmente constituidas" eventualidad ésta que, aunque transitoriamente prevista, es la regla general conforme dispone la Ley de cobertura.

- El art. 14 del Proyecto opera una ampliación de los supuestos de cese regulados en el art. 7.3 de la Ley 1/92. En efecto, en el apartado g) de este precepto se contempla "la condena firme por delito doloso" como causa de cese, en tanto que el art. 14 proyectado dispone que la pena de "suspensión para cargo público" es causa de suspensión de funciones del miembro titular y sustitución por el suplente". Ahora bien, aquella pena es inherente tanto a los delitos dolosos como culposos, bien como pena principal o accesoria, delitos estos últimos que parecen haberse querido excluir del tenor de la ley, que, como se ha expresado, se refiere sólo a los delitos dolosos.

- El art. 17.4 del Proyecto excede asimismo del límite con que la Ley reguló los supuestos de cese de los miembros titulares y suplentes del CES, en los términos que resultan del art. 7.3 de la misma. En efecto, el cese de tales miembros se produce por expiración del plazo de mandato; nueva propuesta de las organizaciones o instituciones representadas, renuncia, fallecimiento, incompatibilidad sobrevenida, violación del deber de reserva y condena firme por delito doloso. Sin embargo, según aquel artículo, el Presidente, elegido entre los miembros conforme dispone el art. 12.1 de la Ley, cesa cuando "el Pleno por mayoría absoluta aprobase una Moción de censura constructiva con candidato alternativo, formulada por, al menos, ocho de sus miembros". Y, en la medida que la norma propuesta incorpora una causa de cese no legalmente prevista, resultaría por mor de los principios de jerarquía y legalidad, ilegal. Por lo demás, no deja de sorprender la inclusión en un Organismo autónomo consultor del Gobierno de un mecanismo de remoción de su Presidente dispuesto en el Ordenamiento jurídico (art. 20 del Estatuto) para exigir responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por el Parlamento de una Moción de censura, la cual, como indica el apartado primero de este precepto, "debe incluir el nombre del candidato a la Presidencia".

- El art. 19 del Proyecto de Decreto contradice lo dispuesto en el art. 14.1 y 4 de la Ley 1/92, toda vez que atribuye al Presidente del CES la dirección de los servicios administrativos, en tanto que la Ley encomienda ese cometido a la Secretaría General.

- Pudiera ser asimismo un exceso reglamentario lo previsto en el art. 21.3 de la norma propuesta, conforme al cual "el Secretario General cesará si se adoptara por el Pleno una Moción de reprobación", cuando es así que conforme dispone el art. 12 de la Ley 1/92 el titular de aquel órgano "será nombrado y separado libremente por el Pleno del Consejo". Y si se arguyere que la Moción es instrumento idóneo para ejercer tal libertad, habría que replicar que ésta, en cuanto tal, resulta limitada si su espontaneidad potencial necesariamente debe formularse mediante tal Moción. En otro orden de consideraciones, no deja de sorprender asimismo que la continuidad o cese de un alto cargo (art. 21.1 del Proyecto), sometido a relación de confianza con el órgano a quien presta servicio, dependa de que lo repruebe en la forma ya vista. El cese del personal de confianza se produce, simplemente, porque la autoridad competente así lo decide libremente, como expresa la Ley.

IV

Se expresan en este Fundamento ciertas observaciones, ya efectuadas con ocasión del DCC 18/91, y que aunque no son de estricta legalidad, interesa reiterar, sobre la base de la regulación proyectada, y este Consejo estima de interés tener en cuenta, no por razones de legalidad material, sino por exigencias de coherencia institucional.

1. Aunque el Consejo Económico y Social se ha configurado por el Proyecto de Decreto como organismo autónomo de carácter administrativo de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 1.3), estando adscrito a la Consejería de Trabajo y Función Pública (art. 3), la Ley, sin embargo, lo califica como "organismo de Derecho Público de carácter consultivo, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines". La naturaleza del Consejo Económico Social fue, como se dijo, objeto de análisis por este Consejo en el dictamen anteriormente citado, concluyéndose entonces que, por las funciones que desempeña (organismo consultivo del Gobierno y de sus miembros) tenía una naturaleza más próxima a la de institución de autogobierno, que a la de órgano de naturaleza administrativa, aunque estuviera funcionalmente descentralizado.

En efecto, debe tenerse en cuenta que el indicado Consejo emite Informe previo sobre los Anteproyectos de ley y los Planes del Gobierno en materia económica, social y laboral (art. 4.2.a) de la Ley), así como los Informes y Dictámenes que en materia económica, social y laboral le solicite el Gobierno (art. 4.2.c). Desde luego, la calidad de "organismo de Derecho Público", es predicable de cualquier organización sometida a este derecho, en la que no parece de difícil acomodo la concretización efectuada -Organismo autónomo- por el Proyecto de Decreto y que, por otra parte, insinúa la propia Ley, cuyo art. 2.3 prevé la adscripción del Consejo Económico Social "a la Consejería que determine un Decreto del Gobierno a los efectos presupuestarios y de relaciones con el propio Gobierno". Ahora bien, admitida la condición y naturaleza del CES como "Organismo autónomo" de la Administración autonómica, es lo cierto que las relaciones del mismo con el Gobierno no son "administrativas", como expresa el art. 3 del Proyecto. No cabe desconocer la naturaleza y alcance de las funciones del indicado Consejo, funciones que realiza en conexión con la actividad prenormativa del Gobierno en relación con materias de índole económica, social y laboral, a instancia, como regla general, del Presidente del Gobierno (pues no ha de ignorarse que el art. 5.4 de la Ley contempla la posibilidad de que el Consejo Económico y Social emita Informe o Dictámenes por propia iniciativa).

Este doble género de relaciones que suscita y mantiene el CES obligaría a que la norma proyectada les diera contenido sustancial, diferenciando a qué efectos y con qué alcance se relaciona con la Consejería de adscripción y qué tipo de relaciones tiene, y por medio de quien se articulan, con el Gobierno, sus miembros y su Presidente. En cualquier caso, lo que es indudable es que la Ley dispone que la adscripción del CES a la Consejería expresada lo será "a los efectos presupuestarios y de relaciones con el Gobierno", siendo, es obvio, de diferente calidad ambos tipos de relaciones; las primeras, propiamente administrativas; las segundas, que hacen referencia al aspecto consultivo gubernamental, de naturaleza, como se ha expresado, no administrativa. No pueden ser de otro tipo las relaciones entre el CES y el Gobierno.

Ahora bien, sentado lo precedente, ésta parece haber sido la inteligencia con que ha operado el redactor del Proyecto de Decreto, de conformidad con lo que se dispone en diversos preceptos del articulado. En efecto, la disposición transitoria primera 3 de la Ley dispone que la toma de posesión del Presidente del CES se hará

ante el Presidente del Gobierno, en sesión convocada al efecto por éste, previsión que se reitera en el art. 13. Quizás es así, porque el Proyecto de Decreto interpreta el alcance del art. 2.3 de la Ley en el sentido de que tales actuaciones, que no son precisamente de naturaleza administrativa, quedan fuera de la relación de adscripción con la Consejería indicada y, por el contrario, son de interés y responsabilidad de la Presidencia de Gobierno.

Claro que, si esta fuera la pretensión del Proyecto de Decreto, de éste sólo resultan actuaciones no administrativas; es decir, aquellas en las que no interviene el Consejero de Trabajo y Función Pública, por lo que sería oportuno, en cualquier caso, sobre la base de lo expresado, que se determine el contenido administrativo propio de la relación de adscripción que el CES guarda con la Consejería de Trabajo y Función Pública, del que sólo hay una referencia en el art. 2.3 de la Ley, en los términos anteriormente indicados.

2. El CES ha sido calificado por la Ley como organismo "consultivo" (art. 2.1), lo que se traduce en una intervención mediante Informes y Dictámenes (art. 4.1) que se emiten en relación con Anteproyectos de ley y de la naturaleza que se indica en el art. 4.2 de la Ley 1/92. Ahora bien, la función "consultiva" desempeñada por el CES no puede confundirse con la que cumple el Consejo Consultivo de Canarias, lo que motivó que este Consejo en su Dictamen 18/91 indicara la conveniencia de que el precepto de reconocimiento del CES como órgano de la indicada condición se apostillara con que ésta se ostentaba sin perjuicio de la que le corresponde a este Consejo. Observación entonces no atendida, lo que motiva ahora su reiteración, precisándola y matizándola por las razones que seguidamente se expresan.

En efecto, dentro de la tipología de las instituciones de autogobierno de esta Comunidad, el Consejo Consultivo de Canarias se corresponde con las de segundo grado, o sea las estatutariamente previstas, en tanto que el CES lo es de tercer grado, pues no estando contemplado expresamente en el Estatuto, su creación se sustenta sobre la base de la competencia autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (art. 29.1, EACan). En efecto, como expresó este Consejo en su DCC 18/91, "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)".

Ahora bien, independientemente de esta diferencia formal, de la que no obstante se extraen sustanciales divergencias materiales, es lo cierto que el CES informa, entre otros supuestos, Anteproyectos de ley y planes gubernamentales en materia económica, social y laboral, labor que debe ser realizada desde la estricta perspectiva del objeto de su función. La labor del Consejo Consultivo, sin embargo, consiste en dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de, entre otros, los Proyectos de ley, cuyos Anteproyectos podrían haber sido, por cierto, dictaminados por el CES. Sin embargo, en cada caso, es diferente la perspectiva desde la que se aborda el análisis de los textos prenormativos; como diferente es la naturaleza de ambos órganos y los efectos que producen. El dictamen del CES se emitirá sobre los Anteproyectos de ley que se formulen en relación con una materia, desde la perspectiva socioeconómica y laboral. El Consejo Consultivo, sin embargo, se pronuncia sobre el Proyecto de ley, aprobado en Consejo de Gobierno, inmediatamente antes de su remisión a la Cámara para su tramitación parlamentaria, bien entendido, por lo que interesa a estos efectos, que el dictamen de este Consejo deberá excluir "valoraciones de oportunidad o conveniencia" (art. 3.2 de la Ley 4/84) -valoraciones que, a buen seguro, se contendrán en el dictamen o informe del CES que, no hay que olvidarlo, tiene por finalidad hacer "efectiva la participación de los agentes sociales y económicos en la política económica, social y laboral de Canarias" (art. 1 de su ley constitutiva). Y, lo más importante, el art. 18.2 de la Ley 4/84 dispone que "emitido un Dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto,

preceptiva o facultativamente, no podrá informar jurídicamente sobre el mismo ningún o cuerpo u órgano de la Comunidad Autónoma".

Es claro que distinto es el ámbito de preceptividad de los dictámenes a emitir por uno y otro Consejo, pues si conforme el art. 4.2.a) de la Ley 1/92, el CES emite Informe previo sobre los Anteproyectos de ley ya indicados, el Consejo Consultivo emite dictamen sobre los supuestos que se relacionan en el art. 10 de la Ley 4/84, entre los cuales no parece existir materia de índole económica, social o laboral, exceptuando, si se quiere, en supuesto contemplado en el art. 10.3.i), relativo a "régimen económico y fiscal", eventualidad que, de producirse, motivaría sucesivos dictámenes; primero del CES y, posteriormente, del Consejo Consultivo de Canarias, que tendría a la vista el Informe de aquel órgano consultivo. Tanto en este caso como en aquellos supuestos de Informe previo del CES, pero que no son objeto de dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo, sino a lo sumo, como facultativo, el Informe del CES no supe o sustituye al Dictamen que en su caso se pudiera emitir por el Consejo Consultivo. El diferente alcance de los respectivos Informe y Dictamen y la distinta naturaleza de ambas instituciones obliga a concluir que no existe relación de alternatividad o sustitución entre ambas, salvo la de prioridad, pues la intervención del CES debe producirse siempre antes que la del Consejo Consultivo.

Sin embargo, el Proyecto de Decreto, no parece haber contenido cláusula alguna de delimitación funcional del CES con la actuación, posiblemente concurrente, de este Consejo; regulación que sería no sólo conveniente sino, seguramente, imprescindible a los efectos de evitar en el futuro usos indebidos de ambas instituciones o minusvaloración de la función institucional, que el Ordenamiento les asigna.

V

Se efectúan a continuación distintas observaciones al Proyecto de Decreto analizado de diferente índole y alcance, análisis que se efectuará por orden de su articulado, aunque cuando ello sea posible o conveniente, se hará sistematizando los preceptos conexos o interrelacionados.

- No se distingue entre "Dictámenes e Informes" a los que se refiere, entre otros, los arts. 2.1; 2.2, 2.4; 4.2; 4.3 del mismo. Es cierto, desde luego, que la Ley en su art. 4.1 precisa que "el Consejo ejerce sus funciones mediante la emisión de Informes

y Dictámenes", observando este Consejo en su Dictamen nº 18/91, que el entonces Proyecto legal debería indicar la diferencia y objeto de uno y otro tipo de consulta, lo que no hizo. Ahora, el Proyecto de Decreto de desarrollo ejecutivo de la misma sería el medio adecuado para precisar el alcance de uno y otro instrumento, pues en base a un elemental principio de economía y técnica normativas, ambos términos hacer referencia a consultas de diferente naturaleza, no siendo aceptable, en principio, que sean términos sinónimos o coincidentes. Desde luego, si éste fuera el caso, debiera eliminarse del texto propuesto la alternatividad conceptual por mor de aquellos principios y además por el de seguridad jurídica. Podría aventurarse que la distinción entre uno y otro tipo de textos estriba en la naturaleza preceptiva o no de la consulta interesada, pero a ello se opone el propio texto de la Ley cuyo art. 4.2.c), hace referencia indistinta, dentro de las consultas facultativas a solicitud del Gobierno, a "Informes y Dictámenes".

- El art. 2.2 dispone que "corresponde al Presidente del Gobierno solicitar del Consejo Económico y Social de Canarias la emisión de Dictámenes o Informes", en tanto que el art. 5.1 de la Ley condiciona esa solicitud a que "así lo haya acordado el Gobierno o lo interese cualquiera de sus miembros". Desde luego, el Presidente del Gobierno, en tanto que miembro de éste, puede solicitar el parecer del CES cuando así lo estime oportuno; pero no se puede desconocer que la Ley dispone un doble origen de la consulta a efectuar; colegiada, por acuerdo gubernativo, o singular, a iniciativa de cualquier miembro del Gobierno. En cualquier caso, la solicitud se insta por conducto del Presidente. En concordancia con la Ley, el apartado tercero del artículo 2 del Proyecto debiera contener una referencia al titular del Departamento que, como miembro del Gobierno, es el legitimado para interesar la consulta al CES.

- El art. 2.4 reitera, como se expresó, el art. 5.2 de la Ley, al precisar que la petición de Dictamen o Informe, además de precisar su objeto, deberá ir acompañada de "toda la documentación necesaria". Hubiera sido oportuno, quizás, que la norma proyectada concretara los documentos que deben acompañar la solicitud de consulta. Claro que, como el art. 17 de la Ley remite al Reglamento de Funcionamiento el desarrollo de la regulación del procedimiento de emisión, éste será el lugar donde se precisará lo que ahora se propone como norma indeterminada. Aunque no se puede desconocer que el propio Proyecto contiene preceptos relativos al procedimiento de solicitud y emisión de Dictamen, como es el art. 4, en donde se

contempla el principio de colaboración de la Administración autonómica con las funciones del CES, la petición de documentación complementaria y la interrupción del plazo cuando aquella se solicitare.

En relación con lo expresado, desde luego no parece técnicamente correcto que se contemple la eventualidad de petición de documentación complementaria cuando previamente no se ha previsto cuáles son los procedimientos de solicitud de dictamen ni los documentos mínimos que la deben acompañar, ni tampoco cómo se evacua ni con qué requisitos el trámite de admisión y si ésta es automática o si, por el contrario, cabe la inadmisión. Es decir, cuestiones todas ellas atinentes al procedimiento que, por lo expresado, va a quedar previsto de forma dispersa en la Ley, en el Reglamento ejecutivo, así como en el futuro Reglamento de Funcionamiento.

Por tanto, ha de indicarse en la medida que la previsión de aprobación de este último Reglamento no está sometida a condición temporal alguna, la remisión al mismo para la regulación del procedimiento de emisión de los Informes y Dictámenes (art. 17.1 de la Ley 1/92) deja, hasta tanto ello se produzca, un vacío normativo no satisfecho íntegramente por la Ley y el Reglamento que en su caso resulte del Proyecto que ahora se dictamina; lo que podría dificultar el cumplimiento de las funciones que el Ordenamiento atribuye al CES. Lo expresado debe conectarse con lo anteriormente dicho sobre la difícil imbricación entre el Reglamento ejecutivo de la Ley y el Reglamento de Funcionamiento que en su caso se apruebe. Por ello, sin que se pretenda minusvalorar el papel que cumple el indicado Reglamento de Funcionamiento, sería no ya sólo técnicamente más correcto sino incluso conveniente para el normal funcionamiento del CES que el Reglamento ejecutivo contenga los elementos indispensables mínimos que hagan posible el cumplimiento de los fines para los que el CES se ha creado.

Finalmente, por lo que a este precepto atañe, el número tercero contempla la interrupción de los plazos previstos en el art. 5.3 de la Ley cuando el Informe a emitir sea preceptivo. De lo que ha de deducirse que el Proyecto de Decreto excluye la posibilidad de interrupción del plazo cuando la solicitud del Informe sea facultativa. O incluso, cuando lo solicitado no es un Informe sino un Dictamen. Claro que, según se expresó, como el Proyecto de Decreto, ni tampoco la Ley, distinguen ni diferencian entre Informe o Dictamen, nos encontramos con una dificultad añadida

para apreciar el grado de corrección de la norma, que en cualquier caso, contiene una insatisfactoria regulación.

- Por lo que al nombramiento de los miembros titulares y suplentes del CES, son distintas las cuestiones que sugiere la regulación proyectada.

El art. 6, que remite a los arts. 6 y 7 de la Ley 1/92, dispone que los miembros titulares y suplentes serán nombrados y cesados por el Gobierno de Canarias. Las propuestas de nombramiento se efectúan de conformidad con lo dispuesto en los arts. 7, 9, 10, 11 y 12 del propio Proyecto, precisando el art. 15 que "los miembros titulares y suplentes del Consejo nombrados en sustitución de otros tomarán posesión en los veinte días siguientes a la publicación de su nombramiento". La regulación relativa al régimen de suplencia es, ciertamente, un tanto confusa. Ciertamente que la propia Ley es la que dispone el indicado régimen de suplencia (art. 7.1) sin contener ninguna disposición que concrete y detalle las condiciones de la misma. El Decreto proyectado tampoco precisa cuántos suplentes hay que designar por cada miembro titular -por lo que hay que entender que a cada titular corresponde un suplente- aunque, y esta es la observación, conforme el tenor del art. 15.1 parece que ante una situación de sustitución, el sustituto se convierte en titular y, a continuación, ha de nombrarse nuevo sustituto del mismo, salvo que haya un error material en el texto y la regulación se refiera simplemente al acto de sustituir el suplente al titular.

Por otra parte, la propia regulación del Proyecto da a entender que el nombramiento se produce tanto respecto de los miembros titulares como de los suplentes, nombramiento que se hará al comienzo de cada mandato. Ahora bien, siendo esto así, no parece correcto que en la sesión constitutiva (art. 13.3) los miembros suplentes presten juramento o promesa de cumplir las obligaciones del cargo del que quedan en posesión, pues es claro que su toma de posesión procederá cuando se produjere una vacante. Es más, no es siquiera necesario que el nombramiento de los titulares del CES sea acompañado del de los sustitutos, bastando simplemente disponer que las organizaciones e instituciones representadas han de proveer un sustituto para la eventualidad de que el titular cese, procediéndose seguidamente y sin solución de continuidad a su nombramiento y toma de posesión. De no ser así, podría darse la situación de que los sustitutos nombrados por el Gobierno de Canarias y en posesión de sus cargos conforme al art. 13.3 no

lleguen nunca a ocuparlos efectivamente por no surgir vacantes. Al fin y al cabo, el CES se integra por 18 miembros, titulares, según dispone el art. 6.1, Ley 1/92; no de suplentes, salvo que se dé la situación indicada, momento en que, evidentemente, dejan de ser suplentes para convertirse en titulares.

Dentro de este mismo orden de consideraciones, es objetable que se disponga que la "suspensión" en el ejercicio de sus funciones de los miembros del CES condenados a las penas que allí se indican se "decretará" por el Pleno del Consejo, cuando son, precisamente, nombrados por el Gobierno (art. 6.1), y es a éste a quien debe corresponder la facultad de suspender. Sería más correcto disponer que el pronunciamiento del Pleno del CES apreciará la concurrencia de dicha circunstancia, elevando en consecuencia al Gobierno la propuesta de cese del miembro afectado.

Por otra parte, no es del todo correcta, dada la finalidad de la norma, la técnica de la suspensión de funciones, cuando lo que se pretende es la remoción del miembro en el que concurre una causa de cese y cuya consecuencia obligada es su sustitución por el miembro sustituto. Por ello, y conforme se ha indicado, el Pleno debería proponer al órgano competente para ello el cese del miembro que debe ser sustituido, produciéndose no una suspensión sino una finalización, por cese, de su mandato.

Aunque de orden menor, ha de indicarse la impropiedad del término "decretará", pues siendo un pronunciamiento del órgano plenario, sería más correcto decir "acordará".

- Es asimismo observable el régimen de la sesión de toma de posesión de los miembros titulares y suplentes del CES. En efecto, el Proyecto parece distinguir entre la sesión de renovación de los miembros y la de constitución del Consejo, reguladas, respectivamente, en los arts. 8 y 13 del mismo. El art. 8, desde luego, es asistemático, al intercalarse entre los preceptos que contemplan la designación de los representantes en el CES, por lo que, en puridad, debiera ir ubicado al final de tales preceptos, es decir, en el art. 13 del que, por la ordenación que contiene, debiera ser su número 2. Pues si en el número 1 se regula la renovación del mandato cada cuatro años, seguidamente, habría que indicar que la renovación, al expirar aquel mandato, se iniciará mediante la convocatoria de las entidades interesadas (que es la regulación del actual art. 8), lo que se sigue con la prescripción contenida en el apartado 3 del art. 13, conforme al cual, producido el nombramiento, el

Presidente del Gobierno convocará "sesión constitutiva". En la inteligencia del precepto, parece referirse tal expresión a la sesión de toma de posesión, por renovación de los miembros del Consejo, pues la sesión constitutiva propiamente dicha es la primera, cuando el órgano "se constituye". Posteriormente, finalizado un mandato y comenzado otro, lo que técnicamente existe es renovación, no constitución. Por ello, la Ley 1/92 regula la constitución del CES en su disposición transitoria primera, pues la regulación de los actos constitutivos tienen esta naturaleza, por lo que si el Proyecto de Decreto está pretendiendo dar contenido a aquella previsión, desde luego debiera ir ubicado el mencionado precepto entre las disposiciones de aquella naturaleza.

- En el art. 21.5, se hace referencia, por remisión, al plazo de toma de posesión que se indica en el art. 13.3 del Proyecto, precepto que no contiene referencia temporal alguna en conexión con el reenvío indicado. Se ha de indicar en este punto, que el Proyecto de Decreto, además de la expresada, efectúa algunas remisiones al mismo precepto (arts. 15.2, 17.2, 18.2), que debieran eliminarse en aras de una correcta técnica normativa. Sería más correcto, técnicamente, en la medida que las indicadas remisiones tienen todas el mismo precepto destinatario y por distintas razones, que la norma tuviera carácter general; o, indicarse, simplemente, que aquellos que van a tomar posesión lo harán previa prestación del correspondiente juramento o promesa, sin reseña de precepto alguno que, por lo demás, nada añade al contenido del acto de que se trata.

CONCLUSIONES

1. El Gobierno es competente para aprobar mediante Decreto el Reglamento de desarrollo de la Ley del Consejo Económico Social. Sin embargo, como se razona en el Fundamento III.1, el uso que se ha hecho de la potestad reglamentaria ha sido insatisfactorio, pues reitera, sin desarrollar, preceptos legales y, por otra parte, el desarrollo puntual de ciertas cuestiones previstas en la Ley y que debieran tener acomodo en el Reglamento ejecutivo de la misma, se pospone al Reglamento de Funcionamiento (que posteriormente habrá de posponer el propio Consejo). Y aunque

no desconoce que tal remisión viene amparada en la propia Ley, que la contempla incluso con carácter general, es evidente que tal remisión, entendida literalmente, implicaría una devaluación antiestatutaria de la potestad reglamentaria del Gobierno. Por ello, resulta inexcusable una interpretación de la norma conforme la Constitución y el Estatuto, tal y como se expresa en el Fundamento III.2.

2. El Proyecto de Decreto contiene, además, regulaciones que pudieran estar en contradicción o evidenciar desajustes con lo que dispone la Ley de cobertura, como se indica en el Fundamento III.3. Por otra parte, según se expresa en el Fundamento IV.2, la norma proyectada debiera contener una cláusula de delimitación funcional respecto del Consejo Consultivo de Canarias. Finalmente, las observaciones puntuales contenidas en el Fundamento V expresan ciertas reservas de técnica normativa, cuya subsanación pudiera contribuir a preservar la seguridad jurídica que la Constitución pretende.