



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 7 / 1 9 9 8

La Laguna, a 13 de octubre de 1998.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley de modificación del Consejo Consultivo de Canarias (EXP. 59/1998 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Presidente del Gobierno solicita Dictamen preceptivo [al amparo del art. 10.3.h) de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, LCC] sobre el Anteproyecto de Ley (en adelante APL) de modificación del Consejo Consultivo de Canarias.

Según resulta de la documentación remitida a este Consejo, se interesa la emisión de un Dictamen sobre un Anteproyecto de Ley tomado en consideración por el Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.3 de la Ley del Consejo. El Consejo ha expresado, en reiteradas ocasiones, su parecer sobre la cuestión del objeto del Dictamen en los supuestos de iniciativa legislativa del Gobierno, a la vista de la contraposición entre la dicción literal de los artículos 43 -texto originario- y 44 -texto vigente- del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y el artículo 1 de la ordenación vigente con la del artículo 10.3 (véanse por todos, DDCC 9/1997, de 5 de febrero y 56/1997, de 16 de junio). Esta cuestión se abordará más adelante al analizar el régimen de la competencia del Consejo establecido en la propuesta normativa que nos ocupa.

2. El cumplimiento del deber estatutario y legal por parte de este Consejo en el presente Dictamen tiene una dificultad sobreañadida que consideramos debe ser

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

señalada. De una parte, porque el artículo 44 del Estatuto -parámetro de enjuiciamiento de la proyectada iniciativa normativa- permiten diversas matizaciones -especialmente su primer apartado-, determinantes del juicio a emitir en este Dictamen. De otra parte, porque dado el objeto sobre el que verter nuestro parecer, el Consejo se enfrenta a la ardua prueba de mantener la máxima objetividad al emitirlo. No obstante, ello ha de ser un acicate para extremar el rigor del pronunciamiento a efectuar.

3. Lo expresado anteriormente no puede servir de excusa para obviar o atenuar en el presente Dictamen la aplicación estricta del principio de "estatutoriedad" - correlato en el contexto autonómico del de "constitucionalidad"-, del que es expresión precisamente la función que el Estatuto atribuye al Consejo Consultivo.

A tal efecto, este Consejo parte de una consideración fundamental: La competencia del legislador ordinario para regular el Consejo Consultivo está afectada por la específica cualificación que resulta de las características con las que el Estatuto configura el Consejo, configuración que supone que, si bien son ciertamente amplias, en tanto que *exclusivas*, las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 30.1 EAC), cuando se trata del Consejo Consultivo, esa amplitud se *restringe* en cuanto que la propia norma estatutaria define sus características esenciales. De aquí que la amplitud con la que, de ordinario, puede actuar el legislador autonómico en las referidas materias se vea en este caso *limitada* por las consecuencias jurídicas que derivan de la configuración estatutaria del Consejo.

4. El Anteproyecto remitido pretende modificar la normativa reguladora del Consejo Consultivo, que se contiene en su Ley constitutiva (Ley 4/1984, de 6 de julio, modificada por la Ley 13/1987, de 13 de diciembre). En relación con la ordenación vigente, contiene unas innovaciones significativas en la formación y composición del Consejo, en el estatus de sus miembros, en el régimen de su competencia y en su organización y funcionamiento. Sobre ellas girarán las observaciones a realizar por este Consejo desde el punto de vista de su adecuación al Estatuto de Autonomía. Asimismo, serán objeto de atención preceptos que reproducen o coinciden sustancialmente con los de la ordenación vigente cuando pudiera entenderse que no se acomodan a la configuración estatutaria del Consejo Consultivo.

II

1. Ante todo hemos de considerar la definición o caracterización estatutaria del Consejo Consultivo, dato básico o fundamental -en tanto que dato *normativo*- del que debe partir el análisis del parámetro al que han de acomodarse las actuaciones legislativas.

1.1. En su primer apartado, el art. 44, EAC formula la definición del Consejo en los siguientes términos: *“El Consejo Consultivo de Canarias es el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Dictamina sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los proyectos y proposiciones de ley y restantes materias que determine su ley reguladora”*. Como puede apreciarse, en esta formulación se recurre a unos términos cuya inteligencia -aún ofreciendo dificultades derivadas de la consideración aislada de los conceptos empleados- debe ser desentrañada por el intérprete, máxime tratándose, como ocurre en el presente caso, de analizar los fundamentos estatutarios del órgano emisor del dictamen que se recaba. Ello obliga a extremar el rigor y la objetividad en la explicitación del presupuesto normativo de partida y, consecuentemente, del juicio de adecuación o inadecuación que se recaba en relación con el APL dictaminado. Para lo cual, es preciso partir de la calificación del Consejo como “órgano consultivo de la Comunidad Autónoma” (primer inciso del art. 44.1, cit.) y de la referencia a los objetos y materias de su competencia (segundo inciso, id.).

La configuración del Consejo Consultivo como órgano de la Comunidad, innovación explicitada tras la reforma del Estatuto de autonomía, tiene un alcance normativo que por su importancia no puede ser ignorado. Supone el reconocimiento formal de la condición de órgano *fundamental* de la Comunidad Autónoma -entendida ésta como la organización político-administrativa de Canarias-, uno de los órganos que conforman su estructura institucional básica, junto con el Parlamento, el Gobierno y su Presidente. En la formulación inicial u originaria contenida en el art. 43 (anterior), si bien se calificaba al Consejo Consultivo como “Organismo” [“por ley del Parlamento canario podrá crearse un Organismo de carácter consultivo (...)”], subyacía el reconocimiento implícito de esta condición, por cuanto se le atribuía una competencia referida a una función no asignada al Parlamento ni al Gobierno [“(...) que dictamine sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o

proposiciones de ley que se sometan al Parlamento (...)”]. En la formulación vigente se explicita esa condición en tanto que, confirmando la atribución de una función específica, se le califica como órgano titular de la misma.

De esta condición de *órgano directamente vinculado a la estructura institucional de la Comunidad* no gozan otros órganos de relevancia estatutaria como el Diputado del Común o la Audiencia de Cuentas, que son configurados como integrantes de la estructura orgánica-funcional del Parlamento. Esa condición formal de órgano de la Comunidad Autónoma implica, en principio, que le son inherentes al Consejo Consultivo los rasgos característicos de los órganos de un ente político territorial - Estado o Comunidad Autónoma- en un ordenamiento constitucional o estatutario basado en el principio de separación de poderes. En tales casos, los poderes - entendidos como órganos o complejos de órganos con competencias referidas a las funciones fundamentales de dicho ente- están investidos de la *igualdad* o paridad formal y de la *independencia*.

Se desprende, pues, de lo dicho que corresponde al Consejo Consultivo el *status* de órgano de la Comunidad. Este *status*, ciertamente, es dotado de contenido por el Parlamento en el ejercicio de su potestad legislativa, aunque la libertad de conformación de la que éste goza para ordenarlo legalmente está sometida a las limitaciones que resultan de su condición de órgano de la Comunidad Autónoma, como lo está, asimismo, respecto del Gobierno.

Ahora bien, la condición de órgano de la Comunidad Autónoma, y sus implicaciones normativas, no significa que el Consejo sea un “poder” en el sentido en que sí lo son el Parlamento o el Gobierno. Ocupa una *posición inferior* respecto de ellos debido a la función fundamental que se le asigna en el Estatuto y al diferente carácter que ostentan en nuestro ordenamiento los órganos *de expresa previsión constitucional* (art. 152.1 CE) y aquéllos cuya previsión se establece, expresamente también, en el Estatuto, como sucede en el presente caso. Para remarcar, precisamente, su condición de órgano de la estructura institucional de la Comunidad autónoma y, al propio tiempo, la singularidad de su posición en relación con el Parlamento y el Gobierno de la misma, hace tiempo que este Consejo acuñó la expresión de “equidistancia institucional” como definitoria de la posición del supremo órgano consultivo de la Comunidad. Una equidistancia que, en todo caso, debe entenderse sin perjuicio del diferente perfil que el Estatuto le encomienda en

relación con el Parlamento y el que respecto del Gobierno le encomiende o pueda encomendarle el legislador.

La calificación que del Consejo Consultivo se hace de órgano consultivo conlleva la de su correlato, la función fundamental que le singulariza respecto de las asignadas al Parlamento y al Gobierno. La delimitación conceptual de esta atípica categoría o clase de función fundamental cabe efectuarla a partir de la conocida clasificación tripartita elaborada en el campo del Derecho Administrativo, que sitúa la función *consultiva* junto con la *activa* y la de *control*.

En el marco de esta construcción doctrinal cabe inferir una delimitación *negativa* que permite diferenciar la función consultiva de la de control, con la que no cabe confundirla. También resulta de esta clasificación su conexión lógica con la función activa, a la que por definición *precede*, a diferencia de la de control que la *suced*.

Debe señalarse que esta distinción entre función consultiva y de control por su relación con la activa debe señalarse que es relativa, en tanto que vale en el marco de la indicada clasificación tradicional. Queda difuminada en el marco de otras construcciones doctrinales de general aceptación en el campo del Derecho Público - Administrativo, Fiscal, Constitucional- que incluye la clase o tipo de control *preventivo*. Categoría ésta adecuada para calificar una actividad prevista en algunos Ordenamientos Constitucionales que se apartan del modelo de los Tribunales Constitucionales.

Este Consejo, por otra parte, ha expresado en distintas ocasiones que la función estatutaria que tiene asignada no debe confundirse con la genéricamente denominada *asesora*. Ésta es preparatoria de la función activa y se desarrolla *en el seno del aparato administrativo* que asiste al órgano activo. La consultiva, aún cuando precede a la activa, es *sucesiva* a la asesora y se encomienda a un ente o en todo caso a un órgano desconcentrado, que funciona con *autonomía orgánica y funcional*.

1.2. El artículo 44.1, en su segundo inciso -"*dictamina sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los Proyectos y Proposiciones de Ley y restantes materias que determine su Ley reguladora*"-, explicita la medida de la función del Consejo Consultivo, es decir, delimita su competencia. La indicada

formulación, habrá que convenir, precisa ser interpretada. Si tomamos como punto de referencia la dicción literal del artículo 43, del Texto originario del Estatuto de Autonomía -“(...) un Organismo de carácter consultivo que dictamine sobre la adecuación al presente Estatuto de los Proyectos o Proposiciones de Ley que se sometan al Parlamento, así como sobre las restantes materias que determine su Ley de creación”.- y reparamos en que se ha mantenido la expresión de restantes materias, podría afirmarse que el Estatuto establece una significativa distinción en orden a la delimitación objetiva de la competencia del Consejo, es decir, de la medida de su función fundamental. En efecto, se hace una expresa mención a los Proyectos y Proposiciones de Ley y se habilita al legislador ordinario a incluir como competencia del Consejo las “restantes materias que determine su ley reguladora”.

Una cuidadosa lectura de estas precisiones nos previene del riesgo de confundir *la ordenación estatutaria de la legal* del Consejo Consultivo, que deriva del *hecho jurídico* de permitir la ampliación material de la competencia del Consejo mediante Ley. Especialmente en su expresión institucional más significativa que ha supuesto la sustitución funcional del Consejo de Estado en la Comunidad Autónoma de Canarias. Riesgo este que parece que no se ha eludido en la proyectada propuesta legislativa objeto de este Dictamen, a la vista de que en ella se configura básicamente un Consejo Consultivo del Gobierno, con una incorporación de elementos que resultan imprescindibles por exigencia del Estatuto. Y que es fuente de las dudas de adecuación a éste de los preceptos relativos, como ya hemos indicado, a la formación y composición del Consejo, competencia y organización y funcionamiento interno.

2. El apartado 2 del artículo 44 es una innovación introducida tras la reforma del Estatuto. Guarda una íntima conexión con el apartado primero en cuanto explicita lo que resulta inherente a su configuración como órgano de la Comunidad Autónoma al que se le asigna una función fundamental. Contiene un mandato claro y tajante al legislador ordinario de respetar la condición que cualifica al Consejo como órgano *imparcial e independiente*. Dicha condición, preciso es resaltar, que ni la establece el legislador ordinario ni es de configuración legal, en el sentido de que aquél está habilitado por el Estatuto para dotarla de contenido jurídico-positivo. La imparcialidad e independencia son, pues, *exigencias estatutarias* y, consecuentemente, elementos conformadores del parámetro o referente a tener en cuenta en el enjuiciamiento de la proyectada propuesta normativa objeto de Dictamen.

Se aparta notoriamente de la formulación estatutaria el artículo 2 del Anteproyecto: *"El Consejo Consultivo de Canarias ejercerá sus funciones con imparcialidad e independencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, gozando de autonomía orgánica y funcional en los términos de la presente Ley"*. Resulta patente que invierte el sentido del mandato estatutario: el legislador tiene el deber de garantizar, no de regular, la condición de imparcialidad e independencia del Consejo.

La imparcialidad aparece en el Estatuto como algo distinto de la independencia pero estrechamente vinculada a ella. Mientras que la independencia consiste en la ausencia de subordinación jurídica a ningún otro poder o interés y la exclusiva vinculación a la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del Ordenamiento Jurídico en el ejercicio de su función consultiva; la imparcialidad significa su envés: que la Constitución, el Estatuto y el resto del Ordenamiento sean el único criterio en el ejercicio de su función, que éste no esté guiado por ningún otro interés que el de hacer valer el Derecho. La imparcialidad en cuanto exigencia de una actitud no puede consistir en una posición jurídica como lo es la independencia; por ello, su plasmación jurídica consiste en la imposición de ese deber en el establecimiento de las correspondientes sanciones a su infracción y en el establecimiento de incompatibilidades y prohibiciones dirigidas a impedir el surgimiento de vínculos y relaciones de los que surjan impedimentos para la imparcialidad o a que se intervenga en el desarrollo de esa función cuando se tenga un interés mediato o inmediato en el objeto sobre el que recae.

Según lo dicho, la condición de independencia ha de interpretarse como una característica inherente al Consejo Consultivo en cuanto órgano fundamental de la Comunidad Autónoma que se proyecta asimismo sobre el "status" de cada uno de sus miembros componentes; faceta ésta, pues, que no puede desconocerse en un examen sobre el cumplimiento del mandato del artículo 44.2. La imparcialidad -concepto de más difícil aprehensión- parece que se configura más como una carga, por cuanto guarda conexión no tanto con la posición del Consejo -la independencia- como con la competencia que el Estatuto le atribuye (artículo 44.1, inciso segundo).

III

1. La habilitación estatutaria para ampliar la competencia del Consejo mediante ordenación legal resulta, como ya se ha indicado, del tenor literal del segundo inciso del artículo 44.1 del Estatuto: "(...) dictamina (...) sobre las restantes materias que determine la Ley". Se trata de una previsión estatutaria, hemos razonado ya, formulada en el artículo 43 del Estatuto anterior a la reforma del 96: "(...) Organismo de carácter consultivo que dictamine (...) así como las restantes materias que determine su Ley de creación".

En base a esta habilitación, el legislador ordinario ha optado por atribuirle al Consejo Consultivo unas competencias equivalentes a las del Consejo de Estado -a este respecto, es significativa la previsión del artículo 3.3 de la Ley vigente-. Opción esta que en su plasmación legal ha oscurecido el papel institucional del Consejo Consultivo y llevado a una inadvertida confusión entre éste y aquél, órgano de relevancia constitucional.

2. La legitimidad de órganos consultivos de los Gobiernos de Comunidades Autónomas ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/1992. La relevancia de esta sentencia a efectos del presente Dictamen reside no tanto en esa admisión como en la afirmación de que los órganos consultivos autonómicos, para poder sustituir al Consejo de Estado en los asuntos administrativos propios de la Comunidad Autónoma, deben ser configurados legalmente conforme a determinadas características (recordemos al respecto que el Tribunal Constitucional le reconoce al Consejo de Estado competencias para dictaminar las actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas en base al título del artículo 148.1.18ª y por gozar de autonomía orgánica y funcional, condición legal que garantiza su objetividad e independencia respecto del Gobierno del Estado).

Conviene recordar, respecto de esa Sentencia, la expresa y debida salvedad de la ordenación estatutaria de cada Comunidad Autónoma, a efectos de la necesaria modulación de una jurisprudencia sobre órganos consultivos de Gobiernos autonómicos, creados y ordenados por el legislador ordinario al amparo de la genérica competencia sobre Instituciones de autogobierno, en ausencia de fundamento estatutario expreso.

3. La referida salvedad opera en el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de Canarias. De aquí que el Parlamento de Canarias, al ejercer su potestad legislativa en base a la habilitación del artículo 44.1, segundo inciso, no cree un órgano consultivo del Gobierno de Canarias, equivalente en el contexto autonómico, al Consejo de Estado, como ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas que no cuentan con la cobertura de su Estatuto de Autonomía. Lo que lleva a cabo es -seguramente como medida de economía institucional- la asignación al Consejo Consultivo de competencias definitivas de un órgano consultivo del Gobierno. Opera así, si se quiere afirmar, una sustitución del Consejo de Estado; pero una sustitución meramente funcional.

Entiende este Consejo que la ordenación *proyectada* perfila un *órgano consultivo del Gobierno de Canarias*, no distinguiéndose entre una sustitución orgánica y otra funcional. En este enfoque encuentran fundamento las observaciones a formular más adelante, que son resultado del juicio de adecuación a emitir sobre determinados preceptos de la proyectada propuesta normativa.

4. En efecto, el que el anteproyecto no haya *advertido* que está habilitado por el Estatuto sólo para disponer la sustitución funcional del Consejo de Estado explica la traslación automática de su régimen legal a un órgano al que le corresponde un papel institucional no equivalente en absoluto al de aquél. Así, por sólo citar algunos ejemplos, se le aplica similar régimen de formación y composición, la figura de los Consejeros natos y la designación del Presidente; en cuanto al de la organización, la descomposición orgánica, la preeminencia del Presidente y la limitación de las potestades de autoorganización, en todas sus manifestaciones, incluida la presupuestaria y de personal.

5. La reproducción poco reflexiva del modelo legal del Consejo de Estado tiene su expresión más representativa en la competencia del Consejo Consultivo. El no percibir la tajante distinción estatutaria de competencia expresa -la característica del Consejo como órgano de la Comunidad Autónoma- y de competencia ampliada a determinar por el legislador ordinario, lleva a darle el mismo tratamiento normativo. Y ello, desde el esquema típico de un órgano consultivo del Gobierno como es el Consejo de Estado. Así se explica la incorporación de la figura del Dictamen preceptivo, que es respuesta técnica a la exigencia de garantía de los ciudadanos en

actuaciones administrativas sobre determinados asuntos. Asimismo, que se establezca como objeto del Dictamen preceptivo los Anteproyectos de Ley y se generalice a toda la actividad a desarrollar por el Consejo la proscripción -salvo excepciones- del carácter vinculante del Dictamen, obviedad para los que tienen por objeto la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma.

IV

1. Parece fuera de toda duda que, tal como el Estatuto configura al Consejo Consultivo en su artículo 44, éste es un órgano colegiado. Órgano colegiado al que le atribuye directamente una determinada competencia y que, por tanto, es el único centro de imputación de la actividad desarrollada en su ejercicio.

Desde esta perspectiva llama la atención el artículo 4 APL, que regula la "estructura orgánica", determinando que son órganos del Consejo el Pleno, el Presidente, las Secciones y el Secretario General.

Por su ubicación en el Capítulo II, esta previsión parece implicar una "descomposición" del Consejo en cuatro órganos distintos, que desdibuja su configuración unitaria -el Consejo según el Estatuto es un solo órgano- y su característica composición pluripersonal.

Ahora bien, cabría una interpretación "conforme a Estatuto" del referido artículo 4 del siguiente tenor: interpretarlo como regulador de la "estructura funcional" del Consejo Consultivo, con un alcance restringido a su organización y funcionamiento interno y ubicarlo en la parte del texto legislativo relativo a este extremo, que podría ser asumida si no fuera por el contenido de una serie de preceptos conexos, como los artículos 13, 16 y 25, así como por la propia ordenación de las competencias de los órganos establecidos en el artículo de cabecera.

De conformidad con la proyectada descomposición orgánica por el artículo 4, se regulan separadamente las competencias del Pleno, Presidente y Secciones (artículos 24, 25 y 26). Es especialmente significativa la distinción y reparto proyectado entre el Pleno y el Presidente. A éste se le asignan competencias autónomas, al margen de aquél. Algunas, directamente relacionadas con el ejercicio de la competencia estatutaria del Consejo, como es la calificación y declaración de admisibilidad de las solicitudes de Dictamen. Otras, fundamentales en el Gobierno interior del Consejo,

como la designación del Secretario General y la elaboración de la Propuesta de Anteproyecto de Presupuesto.

Estas competencias, asignadas al Presidente, sumadas a su sistema de designación directa, distinto al de los miembros electivos del Parlamento, por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Gobierno, responden a un modelo organizativo de acusado corte presidencialista difícilmente compatible con el principio de colegialidad del Consejo Consultivo. La fiel aplicación de este principio, resulta casi ocioso señalar, supone el establecimiento de un solo órgano pluripersonal con plenitud de competencia institucional, cuyos miembros son formalmente iguales, correspondiéndole solamente a su Presidente, "*primus inter pares*", la dirección funcional así como la representación institucional del Consejo.

2. El Anteproyecto contiene una serie de preceptos sobre la composición del Consejo y el estatus de sus miembros, cuya adecuación al artículo 44.2 debe ser examinada por este Consejo.

En cuanto a la composición, se dispone que el Consejo lo forman el Presidente y los Consejeros; y entre éstos, se distingue entre los electivos -de designación parlamentaria y gubernamental- y los natos, el Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno y el Secretario General del Parlamento (artículos 5, 6 y 7).

Pues bien, la inclusión de esta categoría última de Consejeros no da cumplimiento al mandato de garantizar la imparcialidad e independencia del Consejo.

La imparcialidad requiere ausencia de cualquier "interés" o relación -subjettiva u objetiva- que pueda alterar o mediatizar la rectitud, ecuanimidad y objetividad del parecer de los componentes del Consejo. En cuanto tal, asegura que su actividad consultiva se verifique ajena a posiciones previas o a cualquier clase de condicionamiento. Tales exigencias difícilmente pueden cumplirse con los Consejeros natos del Consejo, especialmente por el Director de los Servicios Jurídicos del Gobierno -por su condición de cargo de confianza política y por estar habilitado como Consejero para deliberar sobre asuntos por él informados en vía administrativa-.

Es un axioma jurídico que no hay imparcialidad si previamente no se da la independencia. Ésta no queda garantizada si alguno de los miembros del Consejo depende o se encuentra vinculado al Parlamento o al Gobierno, como ocurre con los Consejeros natos previstos, que prestan sus servicios en esos órganos y de cuyo nombramiento depende su condición de Consejeros.

La imparcialidad e independencia del Consejo, por otra parte, sólo quedan garantizadas si sus miembros son, por definición, inamovibles; condición de la que no gozan los Consejeros natos en cuanto cesan en sus cargos tan pronto como lo consideren oportuno quienes les nombran.

La garantía de la imparcialidad e independencia del Consejo, es de señalar, queda en entredicho asimismo dado el silencio del Anteproyecto sobre el cese del Presidente. La interpretación de que este cese pueda ser dispuesto por quien lo nombra -el Presidente de la Comunidad- no sería compatible con el principio de la inamovilidad.

Es cierto que en la clase de Consejeros natos se contempla en la ordenación legal del Consejo de Estado, que no ha podido desprenderse de una tradición de corte autoritario. Pero se ha de reparar en que los Consejeros natos no son miembros de la Comisión Permanente, único órgano del Consejo de Estado competente para dictaminar sobre las actuaciones administrativas (artículo 5). Ésta reúne "*todas las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica*" (STC 204/1992). Y entre ellas, la de la inamovilidad. La previsión de Consejeros natos no sigue, pues, el modelo de un órgano de relevancia constitucional, que "*ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia*" (artículo 1.2), por lo que pugna con la doctrina constitucional sobre la idoneidad de los órganos consultivos autonómicos para sustituir al Consejo de Estado.

3. La competencia del Consejo se regula en el capítulo IV, artículos 21, 22 y 23. Se establece la regla del carácter no vinculante de los dictámenes y se establece la distinción de los dictámenes preceptivos y facultativos. Los preceptivos resultan de un listado cerrado de asuntos.

Esta ordenación, como ya dijimos anteriormente, es tributaria de un modelo de *órgano consultivo del Gobierno*. Así, en el artículo 22 se fija el ámbito material en el

que o sobre el que el Consejo despliega su actividad preceptiva. No distingue, pues, entre los supuestos a los que el Estatuto se refiere en el artículo 44.1, segundo inciso. Los asuntos "legislativos" se insertan de modo indiferenciado en la formulación del catálogo típico, recogido en la ordenación legal del Consejo de Estado. Al igual que en ésta, el catálogo delimita el ámbito material de la competencia del Consejo. Se recurre, a estos efectos, a la técnica de la preceptividad. De ahí que no todos los Proyectos y Proposiciones de Ley hayan de ser dictaminados por el Consejo Consultivo; sólo lo serán los que tengan por objeto la regulación de las materias que expresamente se indican. Igualmente se fija, en relación con la iniciativa legislativa gubernamental como objeto principal de la competencia del Consejo, los Anteproyectos de Ley (artículo 22.3.1 y 3.2).

Este modo de entender y regular la competencia del Consejo -que no es innovación respecto de la ordenación legal vigente- plantea una cuestión de relevancia estatutaria y, por tanto, a tratar en el presente Dictamen. Ésta es la cuestión que se suscita, por lo que pudiera entenderse como restricción legislativa de la competencia expresa y definitoria de su naturaleza estatutaria.

El segundo inciso del artículo 44.1, como ya hemos señalado, dispone que el Consejo dictamina sobre "Proyectos y Proposiciones de Ley". De esta dicción literal, en principio, puede convenirse que el legislador estatutario no pretende excluir ningún proyecto o proposición de Ley y que los Dictámenes tienen por objeto los actos normativos derivados del ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa, por el Gobierno -Proyecto de Ley- o por el propio Parlamento -Proposición de Ley-.

Si se asume esta interpretación, habría que sostener que al legislador ordinario no le autoriza el Estatuto para restringir, como se pretende en la Propuesta normativa proyectada, su previsión sobre la competencia del Consejo en materias legislativas. Sería ilegítimo excluir, a través de la técnica de la preceptividad, el Dictamen sobre iniciativas legislativas no comprendidas en el catálogo correspondiente e igualmente lo sería incluir como objeto de Dictamen los Anteproyectos de Ley.

Sobre este último punto el Consejo ha mantenido, y reitera ahora, su criterio expresado en anteriores Dictámenes. El término "Proyecto de Ley" del artículo 44.1, segundo inciso, sólo puede ser entendido como referido a un acto normativo del Gobierno dictado en ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa que le confiere

el Estatuto (artículo 12.5). Que se dispongan como objeto de Dictamen preceptivo los Anteproyectos, supone desconocer la *mens legis* estatutaria, en cuanto éstos son actos, si se quiere, pero no de ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa. Los Anteproyectos contienen solamente un texto prenormativo. Además, tal previsión no es compatible con la clase de función fundamental atribuida al Consejo Consultivo, que resulta desvirtuada y confundida con la función *asesora* típica de los órganos especiales de la Administración Pública del Gobierno.

4. La Disposición Final Primera de la norma proyectada contiene una habilitación genérica de ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, tal como se desprende de su dicción literal: "*El Gobierno, previo informe del Consejo Consultivo, aprobará el Reglamento de desarrollo y ejecución de la presente Ley*".

En la Disposición Final Segunda de la vigente ordenación se dispone que "*El Gobierno, a propuesta del Consejo Consultivo, aprobará el Reglamento de desarrollo y ejecución de la presente Ley, conforme a los principios de la misma*". De la comparación entre una y otra disposición cabe apreciar una significativa reducción del grado inicial de participación del Consejo en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. Una reducción en principio legítima, y hasta cabría afirmar procedente, por privar al Consejo del ejercicio de una potestad cuya atribución es de dudosa legitimidad dada la reserva estatutaria en favor del Gobierno.

Ahora bien, en una valoración global de las disposiciones finales reseñadas, no puede desconocerse, tal como se ha mantenido anteriormente, que el Consejo Consultivo es un órgano fundamental de la Comunidad Autónoma -asimilable, aunque no idéntico, al Parlamento y Gobierno- y que su Ley reguladora ocupa una posición singular en el sistema de fuentes del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma.

Desde esta perspectiva, cabría interrogarse sobre la legitimidad estatutaria de unas Disposiciones Finales de autorización parlamentaria "in extenso" para la ordenación complementaria o de detalle, característica de una de las variantes de Reglamento ejecutivo.

Es un dato incontestable al respecto que, tanto en el Ordenamiento Jurídico estatal como en el autonómico, las Leyes reguladoras de órganos -cuya existencia

tiene fundamento jurídico-positivo constitucional o estatutario-, como el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo Consultivo de Cataluña, Diputado del Común y Audiencia de Cuentas, no contenga en sus Disposiciones Finales una previsión en los términos de las Disposiciones Finales de la ordenación legal del Consejo.

De tal coincidencia cabría inferir que responde al sobreentendido de que la ordenación de esos órganos está limitada por una "reserva absoluta de Ley". Desde esta presuposición, vinculada al inherente *status* de unos órganos situados en la cúspide de su respectiva organización institucional, cabría cuestionar la previsión de Reglamento ejecutivo contenido en las Disposiciones Finales vigente y proyectada de la Ley del Consejo Consultivo.

Pero la generalizada renuncia al Reglamento ejecutivo como característica de la ordenación legal de órganos de fundamento constitucional-estatutario al Consejo Consultivo tiene su contrapartida en la relativa al Reglamento de Organización y Funcionamiento -con la excepción del Tribunal Constitucional, por corresponderle el ejercicio de la función fundamental del Estado de garantía de la Constitución-. La pauta seguida es la de la expresa contemplación de esta figura normativa y la reserva al Gobierno de su aprobación, si bien a propuesta del órgano interesado.

Esta segunda coincidencia es respuesta a una cuestión que se inscribe en el contexto temático de la autonomía orgánica y funcional de los órganos de relevancia constitucional-estatutaria.

Concebida como garantía de objetividad e independencia del órgano que la goza, es de generalizada aceptación que la *autonomía orgánica y funcional* deriva de una exigencia constitucional o estatutaria, cuya configuración le corresponde al legislador y que se traduce en la atribución de una potestad normativa específica. Es una cuestión distinta a la anterior y directamente relacionada con el mandato del artículo 42.2 del Estatuto.

La distinción entre Reglamento ejecutivo de la Ley del Consejo Consultivo y Reglamento de su Organización y Funcionamiento es determinante a efectos del juicio de adecuación al Estatuto de la innovación contenida en la Disposición Final Primera de la norma proyectada que consiste, como ya se ha indicado, en una

reducción de la participación del Consejo a una actividad de mero informe. En efecto, si el Reglamento ejecutivo -dejando al margen la cuestión de su legitimidad estatutaria- no se circunscribe a *competencias y procedimiento* -su ámbito material natural- y desarrolla cuestiones de organización y funcionamiento, la supresión de la potestad normativa atribuida por la Disposición Final Segunda de la vigente Ley incidiría indirectamente en la autonomía orgánica y funcional del Consejo. Que al Consejo sólo le corresponda emitir un informe sobre el régimen de su organización y funcionamiento es una consecuencia de la configuración legal de la autonomía orgánica y funcional que parece no se adecua al mandato estatutario sobre garantía de imparcialidad e independencia del Consejo.

5. Aspecto de gran trascendencia jurídica y práctica es, sin duda, la independencia económica del Consejo, sin la cual no estaría asegurada la autonomía orgánica y funcional de la institución.

El art. 25.d) APL atribuye al Presidente del Consejo Consultivo la función de "elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto". En consecuencia, es el Presidente (órgano unipersonal) y no el Pleno (órgano colegiado) el que debe elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto del Consejo, esto es, la expresión cifrada de las obligaciones económicas y los derechos que se prevea liquidar durante el correspondiente ejercicio anual.

Las características de órgano colegiado que configura el art. 44.1 EAC sobre el Consejo Consultivo y la independencia -económica- a la que se refiere el mismo precepto estatutario, en su párrafo 2, chocan con el art. 25.d) y g) del APL. Es al Pleno del Consejo Consultivo a quien corresponde elaborar en todos sus trámites -preparatorios o intermedios- el proyecto de presupuesto del Consejo. Independencia económica y de autoorganización que exige, por un lado, que la elaboración de las previsiones contables anuales de la Institución, de las que depende su existencia, corresponda al Consejo. Pues a nadie se le escapa que el adecuado funcionamiento del Consejo depende, en relación directa, de los medios financieros que se asignen. En segundo lugar, sólo al Pleno corresponde elaborar el "proyecto" y no "anteproyecto" (art. 24.2 del APL) de presupuesto, que el Gobierno, en aras a la independencia institucional, debe integrar como partida autónoma a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. No es el Gobierno el que determina la previsión contable económica anual del Consejo sino que tal previsión se incluye

como sección independiente en el proyecto de ley de Presupuestos del Gobierno que, anualmente, debe remitir al Parlamento de Canarias, una vez elaborado el proyecto por el Consejo Consultivo que puede, no obstante, -tal boceto de previsiones económicas- ser modificado en sede parlamentaria.

De igual manera, es reparable jurídicamente la fiscalización de los actos con contenido económico del Consejo Consultivo, prevista en la Disposición Adicional Única del APL, que atribuye a un órgano del Gobierno, la Intervención General, el control de la actividad económica del Consejo Consultivo, control económico que debe corresponder, intrínsecamente, al propio Consejo a cargo de su personal y, en cualquier caso, de establecerse un control externo, éste debería ser ajeno a los órganos administrativos sometidos jerárquicamente al Gobierno.

La independencia del Consejo Consultivo conforme al art. 44.2 del EA y a la STC 204/1992, exige también autonomía "organizativa" y "funcional". El art. 34 del APL establece que la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Consejo Consultivo se apruebe por el Gobierno, a propuesta del Pleno de aquél, a través de la Consejería competente en materia de función pública".

La RPT del Consejo Consultivo no se puede sustraer legalmente de las competencias del Pleno del Consejo, so pena de alterar la indicada autonomía organizativa.

6. En congruencia con la expresada discordancia del APL con el referente estatutario, no se han explicitado diferentes observaciones conexas con las que, por su carácter fundamental, se expresan y que, en su caso, cabría efectuar al analizar su eventual proyecto legislativo.

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

1. El Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen no respeta la configuración jurídica del Consejo Consultivo tal como resulta del art. 44.1 y 2 EAC, según se razona en los Fundamentos II y III.

2. Los reparos fundamentales al texto articulado de dicho Anteproyecto de Ley por su no adecuación estatutaria se recogen en el Fundamento IV.