



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 317/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de julio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (EXP. 271/2022 PL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Mediante escrito de 27 de junio de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), solicita la evacuación preceptiva de dictamen en relación con el Proyecto de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, PL).

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al PL, que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 23 de junio de 2022 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 181/2005, de 26 de julio).

3. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.A.b) LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de *“proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma”*.

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

A su vez, corresponde al Pleno de este Organismo consultivo emitir el oportuno dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

4. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC), por lo que el plazo para la emisión del mismo concluirá el 7 de septiembre de 2022.

## II

### Procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley.

1. La competencia del Gobierno de Canarias para plantear iniciativas legislativas encuentra su fundamento jurídico en el art. 44.1 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC): *“La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de Canarias y a los diputados, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”* y en el art. 21, letra a) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias: *“La participación del Gobierno en la función legislativa se concreta en las siguientes competencias: a) La iniciativa legislativa, mediante la aprobación de los Proyectos de Ley, para su remisión al Parlamento, y el acuerdo, en su caso, de retirarlos”*.

En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 43 y siguientes de la antes citada Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016).

En este sentido, la solicitud de dictamen viene acompañada del correspondiente expediente (art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias), del que forma parte el preceptivo certificado del *“ (...) acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva”* (art. 50.1 del citado Reglamento), de 23 de junio de 2022, de toma en consideración por el Gobierno de Canarias del Proyecto de Ley y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo por el procedimiento ordinario.

2. En el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PL y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites:

2.1. Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 28 de abril de 2022, en el que este manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y se acuerda que continúe su tramitación (norma Segunda, apartado 4º, del Decreto 15/2016). A dicha certificación se acompañan los siguientes anexos:

2.2. Informe de la Presidencia de Gobierno y de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, sobre la oportunidad, objetivos y principios generales que inspiran el anteproyecto de ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

2.3. Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley, de 28 de marzo de 2022, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido, así como su impacto económico y social, elaborada por la Presidencia del Gobierno (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con las normas segunda, duodécima y ss., del Decreto 15/2016) que incorpora los siguientes informes preceptivos como anexos:

- Informe de impacto por razón de género (preceptivo ex artículo 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres), que atiende a lo dispuesto en la directriz quinta (contenido y estructura) del Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y el contenido básico del informe de impacto de género (B.O.C n.º 128, de 5 de julio de 2017) y en el Acuerdo de fecha 10 de julio de 2017 por el que se aprobó la guía metodológica de aplicación de las directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias.

- Se incorpora como anexo al de Impacto de género, informe de impacto sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual (Informe de 7 de julio de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud sobre el artículo 13 de la Ley canaria

2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

- Informe de impacto empresarial (artículo 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- Informe relativo al impacto en la infancia y en la adolescencia (preceptivo ex art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección del Menor).

- Informe relativo al impacto sobre la familia (preceptivo ex Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas).

- Informe de impacto por razón de cambio climático (preceptivo ex artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el artículo 44 de esta última; letra h) del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, introducido por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética).

- Asimismo, en el apartado 2.3 de la lista de evaluación, en relación con la opinión de los sectores afectados y reivindicaciones planteadas, se señala que las consultas previas se han dirigido a los miembros del Gobierno, y por extensión a sus departamentos, concretamente en la elaboración del anteproyecto llevada a cabo en la VII legislatura y cuya tramitación parlamentaria decayó con su finalización. No obstante, consta en el expediente que se ha recabado la opinión de los departamentos del Gobierno.

- En cuanto a la realización del trámite de participación ciudadana, el apartado 2.4 de la lista de evaluación expresa que *"El ámbito subjetivo de aplicación del anteproyecto de ley de Presidencia y del Gobierno de Canarias explica que en el procedimiento de elaboración del pretendido cuerpo legal no se hayan utilizado mecanismos de consulta y participación ciudadana."*

*Desde la perspectiva de la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de las normas jurídicas, el artículo 105.a) CE remite a la ley la regulación de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*

*Y en aplicación de tal mandato, el artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge el trámite de consulta pública con un carácter previo a la redacción de las propuestas de textos jurídicos normativos, para recabar la opinión en la sociedad de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma. Pero es el mismo precepto el que excluye del trámite a las disposiciones organizativas.*

*Asimismo, la ya mencionada STC 55/2018, de 24 de mayo, viene a señalar que tal previsión, respecto de las iniciativas legislativas autonómicas, invade las competencias que las Comunidades Autónomas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes, y en consecuencia no resulta conforme a la Constitución.*

*Ello ha justificado que no se haya llevado a cabo una consulta previa, amén de que en la Comunidad Autónoma de Canarias, más allá de la regulación de la iniciativa legislativa popular, no existe una normativa específica que regule el derecho de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración y aprobación de normas con rango de ley, por lo que resulta de aplicación lo establecido en la Ley 50/97, de 27 de noviembre del Gobierno -a tenor de la remisión que se hace a la legislación estatal en la disposición final primera de la Ley 1/1983, que establece que para lo no previsto en la misma serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones-, en la que se prevé que puede no llevarse a cabo la consulta previa en las disposiciones organizativas, así como en las propuestas normativas que no tengan un impacto significativo en la actividad económica o no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios.*

*En este sentido, el anteproyecto de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias no genera directamente efectos en la sociedad canaria, en la medida que dicha Ley constituiría una norma de aplicación interna que regiría la organización y funcionamiento de las instituciones que integran el poder ejecutivo canario. Por ello, durante la elaboración del proyecto de ley que se informa no se ha pulsado la opinión de ningún sector social, aunque ello no impide que, una vez que el Gobierno dé su conformidad a la tramitación de la iniciativa legislativa, pueda someterse el anteproyecto a información pública.” No consta que dicho trámite de participación ciudadana se haya llevado a cabo.*

2.4. Informe de la oficina presupuestaria (exigido por el artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

2.5. Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (preceptivo ex artículo 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio).

2.6. Escritos de observaciones de los distintos departamentos del Gobierno.

2.7. Escrito de observaciones del Consejo Económico y Social.

2.8. Informe de 8 de junio de 2022, de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, de valoración de las observaciones formuladas por los departamentos al anteproyecto de ley.

2.9. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 20 de junio de 2022, de acuerdo con el artículo 20. f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

2.10. Informe de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad de 23 junio de 2022.

2.11. Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en la sesión celebrada el día 21 de junio de 2022.

3. Este Consejo tuvo oportunidad de pronunciarse, en el DCC 626/2010 de 13 de septiembre, sobre un anterior Proyecto de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, de contenido similar al que ahora es objeto de dictamen. Dicho Proyecto de Ley decayó en trámite parlamentario por finalización del mandato, por lo que no llegó a aprobarse.

Como manifiesta la lista de evaluación del anteproyecto, se recupera ahora gran parte del texto del Proyecto de Ley tramitado en la VII Legislatura (2007-2011) del Parlamento de Canarias, puesto que el mismo ya contenía los aspectos y previsiones necesarias para una configuración actualizada del régimen jurídico de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, y cuyo contenido fue, en términos generales, favorablemente dictaminado por el Consejo Consultivo de Canarias, por lo que se realizarán algunas referencias al referido dictamen.

### III

#### **Justificación, objeto y estructura del PL**

1. La exposición de motivos señala que *“(E)l régimen, organización y funcionamiento del Gobierno, así como el estatuto de sus miembros, se ha venido rigiendo durante cuatro décadas por las normas contenidas en la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo título II, que abordaba la regulación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, fue derogado por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.*

*Dicha Ley se aprobó en uso de la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno que el Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, atribuía a la Comunidad Autónoma, y en cumplimiento del mandato contenido en su artículo 16.2, que establecía que una ley determinará la composición y atribuciones del Gobierno, así como el estatuto de sus miembros”.*

Dicha Ley, que fue la primera y única Ley aprobada por el Parlamento provisional, ha cumplido durante su prolongada vigencia la misión que tenía confiada, contribuyendo a definir y a dar continuidad a los órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma, y, en definitiva, ganando su aceptación institucional por su funcionalidad y por su adecuación a las circunstancias. Por ello, solo ha sido objeto de modificaciones posteriores en aquellos aspectos que se consideraron imprescindibles para garantizar el correcto funcionamiento del Gobierno.

Sin embargo, *“la necesidad de adecuar el régimen, organización y funcionamiento de la Presidencia y el Gobierno de Canarias a las circunstancias actuales, básicamente se impone por dos motivos”.*

El primero, según la exposición de motivos, viene dado *“como consecuencia de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que ha introducido distintas previsiones que modifican la configuración tanto de la Presidencia, como del Gobierno de Canarias, entre las que, sin perjuicio de otros aspectos, hay que destacar la atribución a la Presidencia de la facultad de disolución anticipada del Parlamento de Canarias, la supresión de la limitación numérica del Gobierno de Canarias, la posibilidad de que el Gobierno dicte decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad y las limitaciones del Gobierno cesante o en funciones. Aspectos del régimen de configuración, organización, atribuciones y funcionamiento de la Presidencia y del Gobierno de Canarias que deben articularse en la regulación legal de las mismas, máxime cuando el propio Estatuto de Autonomía de Canarias remite a la Ley, por una parte, el desarrollo del estatuto y atribuciones de quienes forman parte del Gobierno (artículo 51.2) y, por otra, la regulación de las atribuciones del Gobierno cesante (artículo 52.2)”.*

El segundo de los motivos, continúa la parte expositiva del PL, *“atiende a la conveniencia de corregir en este preciso momento las deficiencias, insuficiencias y carencias que se han puesto de manifiesto a lo largo del dilatado período de vigencia de la Ley 1/1983, de 14 de abril, aun cuando la mayoría se han superado con una aplicación de la norma conciliadora con los propósitos de la acción de Gobierno y con el eficaz y transparente funcionamiento de éste”*.

2. Según relata la exposición de motivos, la Ley aborda el desarrollo estatutario de dos instituciones básicas del autogobierno de la Comunidad Autónoma, como son la Presidencia de Canarias y el Gobierno de Canarias, con una regulación actualizada y más completa de su régimen, organización y funcionamiento.

Expone que se ha optado, tanto en el título de la Ley como en el contenido de la misma, por esta regulación de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, con base en la necesidad de poner de relieve que al presidente o presidenta de Canarias, además del desempeño de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, le corresponde la Jefatura del órgano colegiado ejecutivo, lo que le confiere especial relevancia institucional, al detentar la máxima representación de la Comunidad Autónoma de Canarias y, conjuntamente, la representación ordinaria del Estado en la misma.

Junto a ello, se razona, resulta necesario que la Ley contenga las normas imprescindibles relativas a las relaciones del Gobierno de Canarias con el Parlamento de Canarias, sin que con ello se menoscabe el ámbito reservado estatutariamente al Reglamento del Parlamento de Canarias, que no es otro que la organización y funcionamiento del órgano representativo del pueblo canario.

Asimismo, en la medida en que el Gobierno tiene atribuidas la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, así como, en el marco de lo establecido en el Estatuto de Autonomía, la facultades para dictar normas con rango de Ley, bien decretos-leyes, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, o bien decretos legislativos, previa delegación del Parlamento de Canarias, resulta también necesario abordar el régimen de ejercicio de la iniciativa legislativa y de las potestades normativas, así como el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.



3. La Ley contiene, además de la exposición de motivos, 89 artículos estructurados en siete títulos (uno preliminar, limitado al objeto de la Ley) más siete disposiciones en la parte final (tres adicionales, una derogatoria y tres finales).

El título preliminar, denominado disposición general, que contiene un único artículo.

El título I, dedicado a la Presidencia de Canarias, está dividido en 5 capítulos: capítulo I, caracterización, elección y nombramiento -abarca del art. 2 al art. 5-, capítulo II, estatuto del presidente o presidenta de canarias -arts. 5 al 10-, el III, atribuciones del presidente o presidenta -arts. 11 a 14-, el IV, cese, sustitución y suplencia del presidente o presidenta -arts. 15 a 18- y el capítulo V, estatuto de los ex presidentes o ex presidentas -art. 19-. Este título aborda la regulación del presidente o presidenta de Canarias en su condición constitucional y estatutaria de presidente o presidenta de la Comunidad Autónoma y de presidente o presidenta del Gobierno. En el mismo, su elección se remite a las normas y procedimiento que se contienen en el Estatuto de Autonomía de Canarias y en el Reglamento del Parlamento de Canarias; se establecen las normas que regulan su nombramiento y toma de posesión; se recoge su estatuto personal y atribuciones, destacando respecto de estas últimas la distinción entre las que le corresponden como presidente o presidenta de la Comunidad Autónoma de Canarias y como presidente o presidenta del Gobierno de Canarias y concluye con la regulación del estatuto de los ex presidentes o ex presidentas.

El título II, referido al Gobierno de Canarias, a lo largo de siete capítulos (el I, disposiciones generales -del art. 20 al art. 24-, el II, composición del Gobierno -arts. 25 y 26-, el III, atribuciones del Gobierno -desde el art. 27 al art. 33-, el IV, funcionamiento del Consejo de Gobierno -del art. 34 al 40-, el V, comisiones delegadas del Gobierno -del art. 41 al 44-, el VI, órganos y unidades de apoyo del Gobierno -arts. 46 y 47- y el capítulo VII, sobre el cese del Gobierno -del art. 48 al 49-), contiene las normas de régimen, organización y funcionamiento del Gobierno, como órgano superior colegiado de dirección política de la Comunidad Autónoma y de su Administración.

El título III, sobre vicepresidente o vicepresidenta y consejeros o consejeras, contiene dos Capítulos (el I, vicepresidente o vicepresidenta -desde el art. 50 al 55 y el II, consejeros o consejeras -del art. 56 al 58-) y se destina a regular los requisitos

de acceso al cargo, nombramiento, cese y suplencia, así como su estatuto y atribuciones como miembros del Gobierno de Canarias.

El título IV, referido a las relaciones con el Parlamento de Canarias, se divide en tres capítulos (el I, sobre disposiciones generales -del art. 61 al 63- el II, sobre responsabilidad política, va del art. 64 al 66 y el III, relativo a la disolución del Parlamento de Canarias, que solo contiene el art. 67) y recoge las normas relativas a las relaciones del Gobierno de Canarias con el Parlamento de Canarias, destacando la regulación de la disolución del Parlamento, en concordancia con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Canarias y de la exigencia de responsabilidad política.

El título V regula la iniciativa legislativa y las potestades normativas del Gobierno, a través de cuatro capítulos (el I, dedicado a las disposiciones generales - arts. 68 a 72-, el capítulo II, de la iniciativa legislativa y potestad legislativa del Gobierno -dedicando una primera sección a la iniciativa legislativa del Gobierno - arts. 73 a 76-, la sección segunda a los decretos-leyes -art. 77- y la tercera a los decretos legislativos -art. 78-; el capítulo III regula la potestad reglamentaria del Gobierno, en 2 secciones: de los principios generales y del procedimiento de elaboración y aprobación -arts. 79 a 86-; por último, el capítulo IV se dedica a la evaluación y transparencia -arts. 87 y 88-). El título está destinado a regular la iniciativa legislativa y la legislación de urgencia y delegada, así como la potestad reglamentaria del Gobierno de Canarias, en el que se recoge el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas.

El título VI, por último, bajo la rúbrica de control de la actuación del Gobierno, consta de un único artículo, el 89, dedicado al régimen de control político y judicial de las actuaciones del Gobierno.

En las disposiciones adicionales se recoge, por una parte, el uso de las nuevas tecnologías en el funcionamiento del Gobierno y sus comisiones, la previsión de existencia de delegaciones del Gobierno de Canarias en el exterior y la posibilidad de desconcentración y delegación de las competencias del presidente o presidenta como titular del departamento.

La disposición derogatoria procede a la derogación expresa de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la disposición adicional segunda de la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con esta nueva Ley.

Las disposiciones finales contienen, en primer término, la modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; en segundo lugar, la habilitación al Gobierno y al presidente o presidenta, en cada uno en los ámbitos que se determinan en el articulado de la propia Ley, para el desarrollo y ejecución de la misma y, por último, su entrada en vigor, que se producirá al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, pues su aplicación no presenta dificultades que exijan que se demore su entrada en vigor.

## IV

### Marco competencial y rango de la norma proyectada

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, legal o reglamentaria, pues, en caso contrario, resultarían planteables sobre ella los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. En este sentido, resulta necesario examinar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PL que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo:

El art. 147.2.c) de la Constitución Española (CE) establece como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. Asimismo, el art. 148.1. 1ª CE reconoce como competencia que podrán asumir las Comunidades Autónomas (CCAA) la de la organización de sus instituciones de autogobierno.

El art. 152.1 CE, dispone que la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente. La Constitución se refiere a ellos indistintamente como instituciones u organización institucional, es decir, son los órganos o instituciones necesarios de las CCAA.

Por su parte, el art. 2.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018 (EAC), señala que los poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercen a través del Parlamento, de la Presidencia y del Gobierno. Para el EAC esos poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias son los órganos o instituciones a los que se refiere la CE, extremo que viene corroborado por la dicción literal del título II (De las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias), en el que se inserta tanto la Presidencia de Canarias (capítulo III), como el Gobierno (capítulo IV).

Sin embargo, el EAC de 2018, en contra del anterior -en cuyo art. 30.1 se asumía la competencia exclusiva autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno- no atribuye a la Comunidad Autónoma esta específica competencia.

Ello no obsta para considerar que esa competencia está implícita en el propio Estatuto y que, por tanto, corresponde a la Comunidad Autónoma. Efectivamente, tal y como expresa la lista de evaluación, hay que señalar que la configuración orgánica e institucional pertenece a la esencia misma de la autonomía, pues viene a concretar las instancias políticas y las entidades administrativas que se consideren precisas para el desarrollo de las competencias propias (STC 35/1982, de 14 de junio, entre otras muchas). No en vano, la “organización de sus instituciones de autogobierno” se enuncia como la primera de las competencias del listado de las que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con el mencionado artículo 148.1. 1.ª CE.

Que esa competencia está implícita se deduce, además de lo dicho en relación con los art. 147.2.c) y 148.1, 1º CE, en las reservas de ley contenidas en los arts. 50, 51 y 52 EAC, que adjudican a las leyes, entre otras potestades o facultades del Gobierno, las atribuciones y estatuto de sus miembros y las atribuciones del Gobierno cesante, respectivamente.

En efecto, en palabras del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, FJ 3):

*“El Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), «regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional» [art. 147.2 c) CE], que «comprende, entre otros aspectos, las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes», incluidas las «potestades normativas» [STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 3, citando la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4; en el mismo sentido, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10].*

*Entre los asuntos que afectan directamente a la organización de las instituciones autonómicas y a la definición de sus poderes normativos se halla, naturalmente, la decisión de crear una «Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal» con potestad para promover y dictar normas con rango ley, así como, en su caso, para delegar su ejercicio en el Gobierno de la Comunidad Autónoma [arts. 147.2 c), 152 y 87 CE]. La reserva estatutaria incluye igualmente las decisiones sobre los «poderes» del Gobierno autonómico y, más precisamente, sobre las «fuentes del Derecho a su disposición» y el «mayor o menor alcance» de sus «potestades normativas» (STC 93/2015, FJ 3). Así, la habilitación para aprobar normas provisionales con rango de ley (decretos-leyes autonómicos) y la fijación de sus límites*

*formales y materiales, que, por virtud del principio democrático (art. 1.1 CE), han de ser cómo mínimo los que la Constitución (art. 86.1) impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, FFJJ 3 a 5; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2; 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2; 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 3; 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 4; y 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 4). También la titularidad de la potestad reglamentaria y la determinación de su alcance; en particular, las decisiones sobre si el Consejo de Gobierno ha de contar con la potestad reglamentaria originaria y sobre si, y hasta qué punto, las leyes autonómicas pueden conferir desarrollos reglamentarios específicos a otros órganos administrativos.*

*Tales cuestiones forman parte del «contenido necesario y reservado» del Estatuto de Autonomía [art. 147.2 c) CE]. Al entregarlas a la norma de cabecera del ordenamiento autonómico, la Constitución ha excluido que puedan ser objeto de legislación estatal ordinaria; esta no podrá entrar a atribuir, quitar o limitar con carácter general la capacidad legislativa de los parlamentos territoriales ni las potestades normativas del Gobierno autonómico, ni la extraordinaria de rango legal ni la ordinaria de carácter reglamentario. Las leyes de otra clase que pretendieran regular estas cuestiones ocuparían el espacio propio del legislador estatutario y, con ello, vulnerarían el precepto constitucional que articula la reserva [art. 147.2 c) CE]: el «criterio competencial» determina la relación de la ley orgánica por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía con otras normas legales; «se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía», toda vez que de su inobservancia «resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución»*

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva para regular la materia objeto del presente Proyecto de Ley.

2. En cuanto al rango de la norma, además de que se vienen a regular en ella, como se ha dicho, materias ya contenidas en otra norma con fuerza de Ley -la ley 1/1983- los arts. 50, apartados 6, 51.2 y 52.2 EAC, reservan a la ley, entre otras potestades o facultades del Gobierno, la regulación de las atribuciones y estatuto de sus miembros y de las atribuciones del Gobierno cesante, respectivamente. Si bien la primera de esas reservas puede calificarse de genérica -cualquier norma con ese rango puede atribuir potestades y funciones al Gobierno, las dos últimas son reservas específicas, instaurando lo que este Consejo ha venido a denominar Leyes Institucionales.

La doctrina sostenida por este Consejo desde su creación (ver por todos, los Dictámenes 18/1986, de 30 de julio, 2/1989, de 3 de abril, 430/2009, de 10 de septiembre, 56/2018, de 8 de febrero y 392/2018, de 25 de septiembre), mantiene -

de forma inequívoca- la tesis de que solo se pueden reformar esos órganos a través de la modificación ad hoc de sus normas creadoras; o, dicho en otros términos, no es posible hacerlo mediante normas distintas de sus normas reguladoras: “ (...) *Por su posición dentro de la organización de la Comunidad Autónoma, los «órganos estatutarios» o «de relevancia estatutaria» estarían dotados de «autonomía institucional», viniendo dicha autonomía otorgada por el Ordenamiento jurídico, en razón precisamente de la singular relevancia de la función que les corresponde cumplir. (...) Se trata, pues, de una ley institucional en la medida que tiene por objeto la regulación de un órgano autonómico de relevancia estatutaria. Cuando de leyes institucionales se trata, tanto la previsión estatutaria como su aplicación legal conforman un bloque institucional que en cuanto normativo no puede ser desligado, de forma que es ese bloque, el Estatuto y la ley, el que determina el perfil de la institución y la naturaleza de la función que la misma ejerce. A este respecto se debe recordar que tales «Leyes institucionales» autonómicas son una especialidad normativa con la que se hace referencia a una categoría legal específica, singularizada por la especial fuerza formal pasiva que deriva de su fundamento estatutario directo, y que tiene por consecuencia que la materia en ella regulada resulte inmune a las Leyes no cualificadas. De lo anterior se infiere que, con base en esta doctrina, las reformas pretendidas por ambas Proposiciones de Ley, irreprochables desde el ámbito constitucional y estatutario, sería adecuado llevarlas a cabo mediante una modificación ad hoc de sus leyes reguladoras de manera singular y exclusiva para cada una de las instituciones”.*

3. Como decíamos en el DCC 626/2010 de 13 de septiembre, “Al amparo de dicha competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, la Comunidad Autónoma procedió en su día a la aprobación de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad (LG), parcialmente derogada en su Título II “(de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma)” por la Ley 14/1990, de 26 de junio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Durante su vigencia, además de la citada derogación parcial fundada en la estimación parlamentaria de que Gobierno y Administración tuvieran su propia Ley institucional, la citada Ley 1/1983 ha sido objeto de modificaciones puntuales, como las llevadas a cabo por la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria -que derogó los apartados f) y g) del art. 9 LG-; la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración

Pública de la Comunidad -que derogó los arts. 4 y 17 LG y modificó el art. 10.1 LG-; así como por la Ley 2/2000, de 17 de julio, de Medidas económicas, en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma y de establecimiento de normas tributarias que procedió a la incorporación del art. 5.bis - relativo al estatuto de los ex Presidentes del Gobierno-“. A lo que hay que añadir la reforma del EAC, aprobada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que ha afectado a varios aspectos que han motivado, como expone el propio PL, la necesidad de acometer la elaboración de una nueva y completa regulación.

## V

### Observaciones al PL

#### 1. De carácter general

EL PL, se adecua, con carácter general, a su parámetro de validez, constituido, además de por la CE, por el EAC, conjunto normativo que conforma el denominado bloque constitucional.

No obstante dicha adecuación, se realizan distintas observaciones:

1.1. De carácter gramatical. La cláusula trigésima, apartado tercero del Decreto 15/2016, recuerda que en los textos normativos *“Se evitará en lo posible la estrategia de la duplicación, así como las dobles concordancias en cuanto al género en artículos, sustantivos y adjetivos. No obstante, cuando sea imprescindible la utilización de desdoblamientos, el orden de su utilización será indistinto”*. Opción que ya emplea el EAC cuando regula la institución de la Presidencia en el capítulo III del título II. Debe recordarse que el uso del lenguaje inclusivo permite muchas otras fórmulas distintas al desdoblamiento de géneros, sin tener que repetir constantemente palabras y expresiones y con ello cansar a quienes leen, utilizando en su lugar un vocabulario neutro.

Existen múltiples recursos lingüísticos que no requieren desdoblar el género continuamente (que es lo que la mayoría entiende como solución al sexismo del lenguaje) después de la primera vez que la norma, en su caso, se refiera a ello. Se trata de utilizar estrategias y recursos que posee nuestra lengua y que no faltan ni a la gramática, ni contravienen el principio de economía del lenguaje, sino todo lo contrario, ya que la mayoría se caracterizan, precisamente, por su brevedad. Por

ello, se propone que, a la luz de las guías sobre lenguaje inclusivo aprobadas por los organismos competentes, se reescriban muchos de los artículos -aquellos en lo que sea posible- en los que se ha hecho uso del desdoblamiento de los géneros femenino y masculino innecesariamente.

1.2. De carácter formal. La norma Decimonovena del Decreto 15/2016, prevé que, en las disposiciones de gran complejidad y amplitud, como esta, se pueda insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva. Posibilidad que se sugiere, dada la dimensión de este Proyecto de Ley.

1.3. Por último, se observa que, en muchos artículos, se utiliza la expresión “o cualquier otro establecido en el ordenamiento jurídico” como fórmula residual para atribuir deberes, derechos, funciones o competencias, que no se encuentren recogidos expresamente en el PL. Concretamente, se utiliza en los artículos 6 e) y 7 e), relativos a los deberes y derechos del presidente o presidenta, respectivamente, art. 11 h) (atribuciones como alta representación de la Comunidad Autónoma), art. 12 c) (atribuciones como representante ordinario del Estado) y art. 13, letras o) y u) (atribuciones como titular de la jefatura del Gobierno de Canarias), todos ellos dentro del título I, de la Presidencia de Canarias. La misma fórmula se emplea en los arts. 28 g) (atribuciones del Gobierno en relación con el Parlamento), 29 e) (atribuciones del Gobierno relativas a la potestad normativa) y 32 q), (atribuciones del Gobierno en materia ejecutiva y administrativa). Este último bloque dentro del capítulo III del título II, relativo al Gobierno de Canarias. Lo mismo ocurre en la disposición adicional tercera apartado 2, relativa a las funciones y competencias que, como titular de la Presidencia del Gobierno puedan delegarse.

Debe advertirse que los arts. 50.6 EAC (“Cualquier otra potestad o facultad que le confieran este Estatuto o las leyes”) y 51.2 (“La ley regulará las atribuciones y estatuto de sus miembros”), dentro del capítulo IV (“Del Gobierno”) del título II (“De las instituciones de la Comunidad Autónoma”), establecen una reserva de ley para la regulación de estas instituciones, por lo que la expresión debe ser sustituida por la de “cualquier otro que le atribuyan el Estatuto o las leyes” en el caso del Presidente y del Consejo de Gobierno.

## 2. Observaciones al contenido.

- A la exposición de motivos.



Se echa en falta en la exposición de motivos la referencia explícita a los títulos competenciales en que se ampara el presente PL. En este sentido, nos remitimos a lo manifestado en el Fundamento IV del presente dictamen.

**- Artículo 3. Requisitos de acceso al cargo.**

El precepto establece como requisito para ser presidenta o presidente, además de tener la condición de diputada o diputado del Parlamento de Canarias, como exige el art. 152.1 CE y 48.1 EAC, no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia firme. La condición de miembro del Parlamento de Canarias ya trae como requisito implícito no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia firme, por lo que el segundo requisito es una redundancia.

**- Artículo 11. Atribuciones como alta representación de la Comunidad Autónoma.**

El apartado b) otorga al presidente o presidenta la facultad de "Suscribir los acuerdos de cooperación y los convenios con las mismas para la gestión y prestación de servicios propios con las Comunidades Autónomas". Para un correcto entendimiento, debe alterarse la redacción, en el sentido de "suscribir los acuerdos de cooperación y los convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de sus servicios propios".

El apartado d) atribuye al presidente o presidenta, la función de "Disolver, previa deliberación del Gobierno, el Parlamento de Canarias, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía". Pero esa facultad no la ostenta en su condición de alta representación de la Comunidad Autónoma, sino como titular de la jefatura del Gobierno de Canarias.

Repárese, para una mejor comprensión, que la CE atribuye esta facultad al presidente del Gobierno - art. 115- que será decretada por el Rey. Es decir, la potestad material lo es en la calidad que ostenta de jefatura del Gobierno, no como alta representación de la Comunidad, en la que solo tiene funciones formales (el resto de las incluidas en el artículo). En consecuencia, esta atribución debe contenerse en el art. 13.

**- Artículo 19. Estatuto de los ex presidentes o ex presidentas.**

El apartado 3 establece que por decreto del Gobierno se desarrollará el Estatuto de los ex presidentes o ex presidentas. Técnicamente, el desarrollo de las leyes se realiza reglamentariamente. Cosa distinta es que ese reglamento se inserte en el

ordenamiento jurídico mediante decreto del Gobierno, tal como dispone el art. 34 de la ley 1/1983 y 38.2 de este PL.

**- Artículo 24. Responsabilidad política.**

El precepto se limita a reproducir el art. 53 EAC, por lo que resulta superfluo, pues nada aporta.

**- Artículo 28. Atribuciones del Gobierno en relación con el Parlamento.**

La letra d) del precepto establece que le compete al Gobierno “Aprobar y remitir al Parlamento de Canarias los proyectos de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia y los proyectos de acuerdo de cooperación con otras Comunidades Autónomas”.

El precepto sin embargo no distingue, en relación con los convenios, el distinto alcance de la intervención del Gobierno de conformidad con lo que al efecto dispone el art. 193.1 EAC, en función de que presenten o no afectación legislativa. En efecto, dispone el art. 193.1 EAC que deberán ser aprobados por el Parlamento de Canarias, si tienen afectación legislativa en tanto que, en los demás casos, el Gobierno de Canarias deberá informar al Parlamento de la suscripción en el plazo de un mes desde la firma.

Procede en consecuencia que la citada letra d) del art. 28 se ajuste al precepto estatutario, contemplando la remisión del proyecto a la Cámara a efectos de su aprobación en el primer caso o bien la obligación de información una vez suscrito por el propio Gobierno en el segundo.

**- Artículo 50. Caracterización y requisitos de acceso al cargo.**

Al apartado 2, se reitera la observación efectuada al art. 3, en la medida en que para ser vicepresidente o vicepresidenta se requiere tener la condición de diputado o diputada del Parlamento de Canarias, y para ello no se puede estar inhabilitada por sentencia judicial firme para el ejercicio de empleo o cargo público.

**- Artículo 51. Nombramiento y cese del vicepresidente o vicepresidenta.**

El apartado 2 establece que “el nombramiento de la vicepresidenta o vicepresidente se publicará en el Boletín Oficial de Canarias, iniciando sus funciones en el momento de la toma de posesión, que deberá producirse dentro de los cinco días naturales a la publicación del nombramiento, salvo en el supuesto previsto en el

artículo 48 de esta Ley”. Debe añadirse el adjetivo “siguientes” después de naturales. Lo mismo sucede en el apartado 2 del art. 57.

#### - Título IV (artículos 61 a 67)

El Título IV PL regula las relaciones con el Parlamento de Canarias.

Bajo esta rúbrica se incluye el impulso y control de la acción política (art. 61), la comparecencia e información (art. 62), la relación ordinaria de Gobierno con el Parlamento (art. 63), la exigencia de responsabilidad política (arts. 64 a 66) y, finalmente, la facultad de disolución del parlamento por el presidente o presidenta de Canarias (art. 67).

La regulación propuesta plantea la cuestión de una posible invasión de la reserva estatutaria a favor del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), si se atiende a lo dispuesto a estos efectos en el art. 41 EAC, dedicado a la organización y funcionamiento, que en su apartado 4 dispone que el Parlamento elaborará su Reglamento, en el que se determinará el régimen de sesiones, la formación de grupos parlamentarios y el funcionamiento de la Diputación Permanente, así como cuantas otras cuestiones afecten a los procedimientos legislativos y de *control político*.

A los mecanismos de control político se refiere el Título IV PL, denominado precisamente “Relaciones con el Parlamento de Canarias”, en sus arts. 61, 62 y 64 a 66, ya señalados. Son mecanismos que cualifican a nuestra forma de Gobierno como parlamentaria, tal como prescribe el art. 152.1 CE, que contiene lo que la doctrina ha llamado *principio de homogeneidad institucional*, en virtud del cual las entidades subestatales de los estados descentralizados tienen una forma de gobierno similar, *mutatis mutandis*, a la organización del Estado.

En la medida en que el EAC contiene una reserva en favor del Reglamento del Parlamento en estas materias, no le es dado a la Ley cuya aprobación se pretende, el establecimiento de una regulación sustantiva. El hecho de que otra norma distinta las regule pudiera romper esa reserva, con la consecuencia -con independencia de que esa regulación sea coincidente o no- de que se vulnera la exigencia de mayoría absoluta exigida para la aprobación del Reglamento parlamentario (art. 41.4 EAC).

Por ello, el PL ha de limitarse a efectuar una mera remisión normativa al Reglamento del Parlamento de Canarias para estas materias, sin incluir una regulación sustantiva que contemple la potestad del Parlamento de Canarias de ejercer las facultades que le encomienda el EAC, como así lo efectúa el art. 61 (el

impuso y control se ejercerá por el Parlamento) y, en general, los arts. 64 a 66, cuestiones todas abordadas en la norma que rige la Cámara.

Por lo demás, si bien el art. 62.1 se refiere a la comparecencia del Gobierno y cada uno de sus miembros y a la información, se efectúa dentro de parámetros admisibles, en tanto que se limita a contemplar la materia desde la óptica de la imposición de deberes al Ejecutivo y dentro de los términos establecidos en el RPC. No efectúa por tanto una regulación sustantiva de las facultades del Parlamento.

#### **- Artículo 69. Principios de buena regulación.**

El apartado 1 del precepto establece que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de las potestades normativas previstas en este título se actuará de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En aras de la seguridad jurídica, y para evitar la posible obsolescencia de las leyes por cambios normativos, debe evitarse la cita de normas concretas, o bien, de hacerlo, debe añadirse: "o norma que la sustituya".

El apartado 2 recoge, siguiendo la línea del art. 129.1 de la Ley 39/2015, la necesidad de incluir información sobre la adecuación a los principios de buena regulación en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley o en el preámbulo de los proyectos de reglamento. Procede igualmente, incluir esta exigencia en la exposición de motivos de los decretos-leyes, pues no existe ningún motivo para dar a estos a un tratamiento diferente.

#### **- Artículo 74. Procedimiento de elaboración de los proyectos de ley.**

En el segundo párrafo del apartado 6 hay un error de concordancia: debe decir "al expediente".

El apartado 7 del precepto contempla el trámite de audiencia sobre el PL en caso de que afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que las agrupe o represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

En su párrafo segundo dispone que cuando la naturaleza del anteproyecto lo aconseje, se someterá a información pública, *salvo cuando haya sido sometido al proceso de participación ciudadana*.

La salvedad prevista en este párrafo segundo introduce confusión sobre los supuestos en que puede hacerse efectiva, ya que si se tiene en cuenta lo dispuesto en el art. 72.2 PL, la participación ciudadana comprende la consulta previa, la información pública y la audiencia. Por ello habrá de concretarse cuál es el trámite que, en su caso, pudiera excepcionar el trámite de información pública.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que no puede presentar tal virtualidad la consulta previa, dado que ésta no versa sobre el anteproyecto, pues este trámite ha de efectuarse con anterioridad a la redacción del texto de la iniciativa legislativa y al objeto de conocer la opinión de la ciudadanía sobre los extremos a los que se refiere el art. art. 74.4 PL. Por ello, si lo que se pretende es que pueda ser excepcionado en caso de haberse otorgado la audiencia a la que se refiere el primer apartado de este art. 74.4, así ha de señalarse expresamente.

El apartado 8 dispone que, concluidos los trámites anteriores, se elevará el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno para su toma en consideración como proyecto de ley, a efectos de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. Resulta contradictorio que, si la iniciativa legislativa ya se tomó en consideración como proyecto de ley, el apartado 9 se refiera de nuevo a anteproyecto.

Será que, emitido el dictamen del Consejo de Consultivo de Canarias, el proyecto de ley se someterá al Gobierno para su aprobación definitiva y su remisión al Parlamento de Canarias.

**- Artículo 77. Decretos-leyes.**

El precepto regula el procedimiento de elaboración de los Decretos-leyes (el apartado 5 se refiere a decretos-ley, debiendo unificarse la denominación).

El apartado 3 establece que los proyectos de decretos-leyes contendrán una exposición de motivos en la que se recojan las razones de extraordinaria y urgente necesidad de la iniciativa y que las medidas que contiene son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse. El apartado debe completarse con la mención a las competencias estatutarias que se ejercen.

En el apartado 7 se ha de incluir que la comunicación al Parlamento de Canarias de los decretos-leyes irá acompañada del expediente completo (tal como establece el art. 74.9 del PL para los proyectos de ley), tanto para que este Consejo Consultivo

pueda dictaminarlo, como para que la Cámara legislativa pueda pronunciarse sobre su convalidación o derogación.

**- Artículo 78. Decretos legislativos.**

El apartado 3 del artículo señala en sus dos últimos párrafos:

*“Elaborado el proyecto de decreto legislativo y la memoria justificativa, los departamentos competentes, con carácter previo a la cumplimentación de los restantes trámites del procedimiento, deberán someterlo a la consideración del Gobierno, a efectos de que dé su conformidad a la oportunidad de la iniciativa y, en su caso, acuerde los trámites adicionales a que debe someterse el mismo.*

*Con anterioridad a que el proyecto de (sic) someta a la aprobación del Gobierno se solicitará por el Presidente o Presidenta del Gobierno, a iniciativa del titular del departamento o departamentos competentes, el dictamen del Consejo Consultivo”,*

*Por su parte, el apartado 4 establece: “Cuando la delegación tenga por objeto refundir varios textos legales en uno, la tramitación de proyectos de decretos legislativos podrá limitarse a:*

*La solicitud del informe del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.*

*La solicitud de dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, que se hará por el Presidente o Presidenta del Gobierno, a iniciativa del titular del departamento o de los departamentos competentes”.*

Pues bien, se regula deficientemente la solicitud de dictamen a este Consejo, tanto desde la perspectiva sistemática, como cronológica, como finalista.

En efecto, el EAC, en su artículo 58, dedicado a este Consejo Consultivo, dispone que es el órgano encargado de dictaminar sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de, en lo que ahora interesa, las iniciativas legislativas, los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento y los proyectos de decretos legislativos.

A la vista de ello, debe recordarse que «*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 [" (...) 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» (DCC 49/2012 de 25 de enero).*

En definitiva, este Consejo cumple una función garantista (la adecuación de las iniciativas a su parámetro de validez) que no puede cumplir con las mismas garantías de imparcialidad e independencia ningún otro órgano (de ahí que se prohíba que, emitido un dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto, su solicitante no podrá recabar, para el mismo procedimiento y en los mismos términos, ningún otro informe de cualquier otro órgano de la Comunidad Autónoma o del Estado, art. 3.2 LCCC), función consultiva que no puede confundirse con la asesora y que se debe realizar, para que sea verdaderamente consultiva, una vez culminado el procedimiento, en este caso, normativo, esto es, inmediatamente antes de su aprobación.

Nuestra norma reguladora, ley institucional a la que el art. 58 EAC reserva su funcionamiento, precisa el momento de solicitar el dictamen en las iniciativas normativas que existían en el momento de su aprobación: propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía, proyectos de Ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y proposiciones de Ley tomadas en consideración (art. 11.1, A), proyectos de Decretos Legislativos, proyectos de Reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea, y disposiciones reglamentarias en materia de Régimen Económico-Fiscal (art. 11.1, B).

De lo anterior se desprende que en los casos de Decretos legislativos: 1, el dictamen es preceptivo siempre -sin que se pueda distinguir entre las modalidades de la delegación legislativa- no pudiéndonos colocar en la misma posición que la función asesora; por tanto, no se ajusta a Derecho que se pueda optar entre el informe del Servicio Jurídico y el dictamen de este Consejo. 2, como en el resto de los supuestos en los que es preceptivo dictamen, se debe solicitar una vez culminado el procedimiento de elaboración de dicha norma, no antes. Y 3, se debe solicitar una vez tomado en consideración por el Gobierno, como en las demás iniciativas normativas.

### - Artículo 79. Órganos competentes.

El apartado 3 dispone: “El presidente o presidenta, el vicepresidente o vicepresidenta y los consejeros y consejeras titulares de los departamentos tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y al ámbito interno de funcionamiento de sus departamentos. Asimismo, podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por ley o reglamento”.

Este último inciso (la habilitación por reglamento a los miembros del Gobierno para ejercer la potestad reglamentaria) deja sin resolver la controvertida cuestión de hasta dónde puede llegar la llamada potestad reglamentaria derivada o de segundo grado. Así, por una parte, podría pugnar con lo dispuesto en el art. 51.2 EAC que establece una reserva a la ley para regular las atribuciones de los miembros del Gobierno. Por otra, hay que recordar que el EAC únicamente atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno (art. 50.3).

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples ocasiones acerca de los límites a la potestad reglamentaria de segundo grado atribuida a las consejeras y consejeros del Gobierno, en los siguientes términos (DCC 104/2022 de 17 de marzo):

*“Entre nuestros pronunciamientos más recientes, el Dictamen 321/2021, de 10 de junio, señalaba: «En relación con su disposición final primera, ha de entenderse que la habilitación a la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad para el desarrollo normativo de este PD, si no se entiende conferida para su empleo con carácter general, sino para la concreción de los aspectos puntuales que pueda requerir la aplicación de la norma, no se opone a la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo acerca de esta cuestión (señaladamente, y entre otros, los DCC 98 y 393/2020) que, sobre todo, mira con especial cautela a evitar que por medio de estas habilitaciones pueda alterarse el orden jerárquico de las disposiciones normativas contenidas en un PD, y degradarse dicho orden jerárquico por tanto, más allá de las operaciones de ajuste y de detalle que pudieran resultar preciso efectuar».*

*Lo que este Organismo mira con recelo son las remisiones normativas que mediante estas cláusulas pudieran efectuarse a favor de normas reglamentarias de segundo grado -a menos que se limiten, llegado el caso, a la concreción, actualización o ajuste de aspectos estrictamente técnicos-; más aún, cuando con ellas se produce una rebaja o degradación del rango reglamentario inicial que tales normas tenían (señaladamente, al pasar así de decretos a órdenes). Y ello, entre otras razones, porque sobre todo entiende este Consejo Consultivo que, de uno u otro modo, pudiera alterarse a la postre la competencia reglamentaria inicialmente reconocida por el ordenamiento jurídico a favor del Gobierno de Canarias”.*



Pues bien, el PL, no termina de solventar esta cuestión, lo que obligará a realizar un análisis caso a caso para dilucidar los supuestos en que un reglamento del Gobierno puede habilitar su desarrollo a través de una orden departamental sin por ello degradar el rango. Se trata, en fin, de advertir que, si bien cabe, dentro de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, que un reglamento del Gobierno habilite específicamente a la persona titular de la Consejería para desarrollarlo, esta habilitación no puede alcanzar tal nivel que suponga de facto la modificación del reglamento, porque por esa vía decaería la potestad reglamentaria originaria del Gobierno en beneficio de la derivada de las Consejerías.

El precepto, en suma, desaprovecha la oportunidad de regular con claridad la potestad reglamentaria de los consejeros y consejeras distinguiéndola de la del Gobierno y otorgándole un carácter excepcional (aunque quepa la posibilidad de otorgarla por vía reglamentaria).

**- Artículo 81. Jerarquía normativa.**

El precepto señala: “las disposiciones reglamentarias emanadas del Gobierno y sus miembros se ajustarán a las siguientes normas de jerarquía y competencia”. Pero el precepto sólo se refiere a las normas de jerarquía, no de competencia -como también hace el título-, por lo que debe eliminarse la mención a la competencia del contenido del artículo.

En lo que se refiere a la jerarquía deberá regularse en un mismo apartado para que efectivamente se establezca un rango jerárquico y vendrá determinado por el órgano que dicta las disposiciones.

La jerarquía de las disposiciones reglamentarias emanadas del Gobierno y de sus miembros es la siguiente:

- Decreto del Gobierno.
- Decreto de Comisión Delegada.
- Decreto de la Presidencia.
- Orden departamental.

**- Artículo 83. Procedimiento de elaboración y aprobación.**

- El precepto regula el procedimiento de elaboración y aprobación de los reglamentos, a cuyo fin el apartado 1 regula el inicio, el 2, el trámite de consulta previa, el 3, las excepciones a la consulta previa, el 4 el informe justificativo de la

iniciativa reglamentaria, el 5 el preámbulo, el 6 regula, en términos generales, la cumplimentación de trámites y su impulso y el 7 el trámite de audiencia. A partir de este apartado, el apartado 8 pasa a establecer la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo por la Presidencia del Gobierno a iniciativa del titular del departamento o de los departamentos competentes. Se observa, en definitiva, un salto procedimental entre el trámite de audiencia del apartado 7 y el apartado 8, pues es de suponer que, una vez concluida la tramitación del proyecto de reglamento, y antes de elevarlo a la Presidencia del Gobierno, deberá llevarse a cabo una valoración del procedimiento por el órgano competente, tanto desde el punto de vista material como formal.

- Por otra parte, el apartado 7 establece, en su párrafo tercero, que no será necesario el trámite de audiencia, entre otros supuestos, en los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno o de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de los organismos públicos dependientes o vinculados a la misma. La STS nº 1719/2019, de 12 de septiembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (RJ\2019\5189), aborda el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias, incluso cuando estas tienen el carácter de disposiciones organizativas, con la siguiente fundamentación:

*«CUARTO El trámite de audiencia y las normas reglamentarias organizativas*

*El trámite de audiencia del proyecto de norma reglamentaria procede cuando "afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas", y también respecto de las "organizaciones o asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto" (artículo 26.6 de tanta cita).*

*Ahora bien, esa regla general tiene su excepción, pues este trámite de audiencia puede omitirse, en dos supuestos. Primero, cuando existan graves razones de interés público, que deben justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Y segundo, cuando se trate de las disposiciones presupuestarias o cuando regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas. Así lo disponen tanto el artículo 26.6, párrafo 3, de la Ley 50/1997, como el artículo 133.4 de la Ley 39/2015. Pues bien, en este caso no se ha realizado el trámite de audiencia por la segunda de las razones apuntadas. (...).*

*QUINTO La interpretación de este trámite de audiencia respecto de las disposiciones organizativas (...)*

*En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v.*

*gr., Sentencia 18/1982 (RTC 1982, 18), fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.*

*Teniendo en cuenta que la distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos fue iniciada, como señala la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996), no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad, o no, de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue luego recogida en la jurisprudencia constitucional, en orden a la determinación del alcance del término legislación, frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas.*

*De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aún siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos. Al menos, a lo que obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan. (...)*

#### *SÉPTIMO (...)*

*El trámite de audiencia, previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, y en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, en consecuencia, debió de haberse realizado, pues su finalidad es hacer efectivo el principio de participación que recoge el artículo 105 de la CE, y que resultaba adecuado y obligado en función de las circunstancias examinadas. (...) ».*

En suma, a la luz de esta doctrina del TS, el párrafo tercero del apartado 7 del art. 83, deberá señalar que no será necesario el trámite de audiencia en los supuestos de reglamentos organizativos “siempre que no tengan incidencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan”.

- Los apartados 8 y 9 regulan la solicitud de nuestro dictamen. Como en el caso de los proyectos de decretos legislativos, la redacción no se compadece con la función consultiva de este Consejo.

Como en aquella ocasión, se ha de recordar que el dictamen se ha de solicitar una vez culminado el procedimiento de elaboración reglamentaria y previa la toma en consideración del proyecto normativo por parte del órgano competente, sea el Gobierno, la Comisión delegada o un miembro del Gobierno.

En definitiva, el procedimiento correcto para solicitar el dictamen en estos supuestos sería por la Presidencia del Gobierno concluida la tramitación y previa la toma en consideración del proyecto reglamentario por el órgano competente para aprobarlo cuando sea preceptivo de acuerdo con su ley reguladora. Emitido, en su caso, el dictamen, el proyecto de reglamento se someterá a su aprobación definitiva.

**- Artículo 88. Medidas de transparencia del ordenamiento autonómico.**

El apartado 2 establece la información que han de contener los textos consolidados. La letra b) se refiere a las sentencias que afecten a la vigencia e interpretación de las normas, pero debe referirse a la validez de las normas, no a la vigencia, pues esta se ve afectada por otras normas que las derogan, no por las sentencias de los tribunales.

**- TÍTULO VI. CONTROL DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO.**

**Artículo 89. Control de la actuación del Gobierno.**

El apartado 2 señala que las actuaciones del Gobierno son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa y ante el Tribunal Constitucional. El PL no puede establecer cuál es la jurisdicción ante la que son impugnables los actos del Gobierno. Lo cierto es que las actuaciones del Gobierno son impugnables conforme a lo previsto en la legislación procesal y es posible que actuaciones del Gobierno puedan y deban impugnarse en otras jurisdicciones distintas de la contencioso-administrativa o la constitucional.

## C O N C L U S I Ó N

El PL que se dictamina se adecua a su parámetro de validez, sin perjuicio de las observaciones contempladas en el Fundamento V del presente Dictamen.