

MEMORIA ANUAL

DE ACTIVIDADES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS

(NOVIEMBRE DE 1990- JULIO DE 1991)

Fotomecánica,
fotocomposición
e impresión: LITOGRAFÍA A. ROMERO, S.A.
C / Ángel Guimerá, 1
Santa Cruz de Tenerife
D. L. TF. 1.304-1993

SUMARIO

I.	PREÁMBULO.....	1
II.	ACTIVIDAD CONSULTIVA.....	5
	A. Dictámenes sobre proyectos normativos.....	5
	1. Propositiones de Ley.....	5
	2. Anteproyectos de Ley.....	6
	3. Proyectos de Decreto.....	20
	B. Dictámenes relativos a la jurisdicción constitucional.....	23
	1. Recursos de inconstitucionalidad.....	23
	C. Dictámenes referentes a actos administrativos proyectados... 	26
	1. Indemnización por daños.....	26
	2. Contratos administrativos.....	28
	3. Devolución de bienes patrimoniales.....	29
	D. Otros Dictámenes.....	31
	1. Consultas parlamentarias.....	31
	2. Consulta gubernamental.....	35.
III.	PERSONAL.....	38
IV.	PRESUPUESTO.....	39
V.	ACTIVIDAD INSTITUCIONAL.....	42

PREÁMBULO

En el período de tiempo a que se contrae la presente Memoria, noviembre de 1990 a julio de 1991, se emitieron diecisiete Dictámenes que, por el objeto sobre el que versaban las respectivas consultas, podemos clasificar de la siguiente manera:

– **Proposiciones de Ley:** un Dictamen

* DCC 2/91, de 27 de febrero, sobre Modificación de determinados artículos de la Ley 3/87, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral.

– **Anteproyectos/Proyectos de Ley:** siete Dictámenes.

* DCC 2/91, de 16 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca Marítima de Canarias.

* DCC 4/91, de 28 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 1/8/3, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

* DCC 6/91, de 8 de febrero, sobre el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 3/87, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral.

* DCC 10/91, de 15 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Organismos autónomos y Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

* DCC 13/91, de 23 de abril, en relación con el Proyecto de Ley de Creación y Regulación del Instituto Canario de Estudios Sanitarios.

* DCC 14/91, de 7 de mayo sobre el Proyecto de Ley de creación del Instituto Canario de Formación y Empleo.

* DCC 15/91, de 30 de abril, sobre el Proyecto de Ley de Creación del Servicio Canario de la Salud.

– **Proyectos de Decreto:** dos Dictámenes

* DCC 11/91, de 16 de abril, en relación con la Modificación de los tipos de gravamen de las gasolinas y gasoil incluidos en la partida 27.10 del Arancel Integrado de Aflicción (TARIC), del Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo.

* DCC 12/91, de 16 de abril, de Modificación del tipo de gravamen de la gasolina K-100 incluida en la partida 27.10.00.31.00.0J del Arancel Integrado de Aplicación

(TARIC), del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles Derivados del Petróleo.

– **Recursos de inconstitucionalidad:** Un Dictamen.

* DCC 13/90, de 17 de diciembre, sobre Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/90, de 25 de julio, de Reforma Urbanística y Valoración del Suelo.

– **Cuestiones parlamentarias:** dos Dictámenes

* DCC 1/91, de 11 de enero, sobre si la Modificación del art. 3 de la Ley 3/87, de Medidas Urgentes en Materia Electoral, contemplada en una Proposición de Ley en tramitación parlamentaria, afecta al Régimen Electoral General.

* DCC 9/91, de 8 de abril, sobre Determinadas cuestiones relacionadas con el Proyecto de Ley de Homologación de retribuciones de los funcionarios docentes que prestan servicios en la Comunidad Autónoma de Canarias.

– **Cuestiones gubernativas:** un Dictamen

* DCC 3/91, de 21 de enero, sobre Propuesta de Acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras.

– **Contratos Administrativos:** un Dictamen

* DCC 5/91, de 1 de febrero, en relación con la Modificación del contrato de obras de saneamiento y reposición del firme de la carretera TF-2228, de Icod a Erjos.

– **Indemnización por daños:** un Dictamen

* DCC 12/90, de 9 de noviembre, en relación con un expediente de indemnización por daños sufridos en el vehículo de un funcionario en comisión de servicios.

– **Asuntos Administrativos:** un Dictamen

* DCC 8/91, de 8 de abril, en relación a la Propuesta de Acuerdo de devolución de uso del Edificio “Elder and Dempster” a su titular, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

De las consultas interesadas, catorce lo fueron por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno (DDCC 12 y 13/90, y 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 15/91), debiéndose

significar que una de ella –DCC 5/91– lo fue a petición del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife. Por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento fueron interesadas las tres consultas restantes (DDCC 1, 7 y 9/91).

En doce ocasiones, la consulta se formuló preceptivamente (DDCC 12 y 13/90 y 2, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14 y 15/91); y en cuatro con carácter facultativo (DDCC 1, 3, 8, y 9/91); por el contrario, en diez aquella solicitud lo fue por el procedimiento de urgencia (DDCC 13/90 y 1, 3, 4, 6, 7, 9, 13, 14 y 15/91).

De la actividad consultiva desempeñada por esta Institución en el período de tiempo a que se contrae la presente Memoria, se señalarán a continuación los datos mas significativos a valorar por las autoridades solicitantes del parecer de esta Institución, y a los efectos de que las observaciones formuladas sean tenidas en cuenta en orden a que la actuación consultiva discurra por los cauces legalmente previstos y se efectúe con la eficacia que el Ordenamiento exige.

En primer lugar, se ha de señalar el mantenimiento de la práctica conforme a la cual por parte del Gobierno se remite a Dictamen de este Consejo, indistintamente, Proyectos y/o Anteproyectos de Ley (los Dictámenes 2/91, 4/91 y 10/91 recayeron sobre Anteproyectos, en tanto que los Dictámenes 6/91, 13/91, 14/91 y 15/91 tuvieron por objeto Proyectos de Ley), siendo así que, de conformidad con el Estatuto y la propia Ley constitutiva de este Consejo (arts. 43 del Estatuto y 1 de la Ley 4/84), es la adecuación de los primeros al Ordenamiento jurídico lo que debería constituir objeto de la función consultiva, no desconociéndose que la solicitud indistinta viene motivada por la errónea delimitación que efectúa el art. 10.3 de la Ley 4/84 que, en aparente contradicción con el art. 1 de la misma, se refiere a los Anteproyectos de Ley; contradicción que podría haber sido resuelta sin dificultad de conformidad con la previsión estatutaria. No siendo así, la indicada práctica errónea aconseja la modificación del indicado precepto 10.3 de la Ley 4/84, a fin de evitar la contradicción indicada.

Más observable, si cabe, es la práctica asimismo seguida en varias ocasiones (DCC 13/91, 14/91 y 15/91) de interesar el parecer de este Consejo simultáneamente a la remisión del mismo Proyecto de Ley que es objeto de Dictamen a la Cámara Parlamentaria a efectos de su tramitación, no pudiendo de esta manera del Consejo

Consultivo cumplir la función institucional que el Ordenamiento le encomienda, al no tener el órgano solicitante del Dictamen la oportunidad de asumir, en su caso, alguna de las observaciones efectuadas en el Dictamen emitido, aunque bien es verdad que las observaciones efectuadas pueden ser objeto de una enmienda efectuada al Proyecto de Ley de referencia durante el curso de su tramitación parlamentaria, aunque en tal caso hay que decir que tal solución no es desde luego concorde con la naturaleza consultiva de este Órgano, en los términos en que el mismo ha sido configurado por la Ley 4/84. Similar observación ha de hacerse a la práctica asimismo seguida en una ocasión, Dictamen 13/90, de solicitud de Dictamen de este Consejo en relación con los fundamentos de derecho de un recurso, no pudiendo por ello ser tenidos en cuenta los razonamientos aducidos en el Dictamen admitido a los efectos de su posible utilización ante la Jurisdicción constitucional.

Finalmente, en relación con el expediente de daños respecto del que se emitió el Dictamen 12/90, se constató la insatisfactoria integración del expediente incoado, que se sustentó exclusivamente sobre las alegaciones del interesado, sin que la Administración actuante efectuara ningún tipo de comprobación o investigación, práctica que debe ser corregida, constituyendo los expediente administrativos con la documentación y actuaciones imprescindibles y convenientes, a fin de que este Consejo pueda dictaminar sobre la base de un expediente completo en el que conste no solo la expresión del interés particular en juego, sino también la voluntad administrativa afectada, en cualquier caso valedora de los intereses generales cuya defensa pudiera quedar a veces contradicha por prácticas omisivas injustificadas que, por otra parte, dificultan notoriamente la emisión de un Dictamen fundado en Derecho.

En la sede del Consejo Consultivo, septiembre de 1991

El Letrado-Secretario General
JORGE LUIS MÉNDEZ LIMA

II

ACTIVIDAD CONSULTIVA

A. DICTÁMENES SOBRE PROYECTOS NORMATIVOS

1. Proposición de Ley

1.1.

Dictamen nº: 7/91, de 27 de febrero.

Expediente: AC 2/91 PPL.

Objeto: Proposición de Ley, de Iniciativa Parlamentaria, de Modificación de determinados artículos de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias.

Fecha: 21 de enero de 1991

Carácter: Preceptivo

Procedimiento: de Urgencia

Entrada: 21 de enero de 1991

Admisión: Pleno celebrado el día 24 de enero de 1991

Deliberación: Plenos celebrados los días 5 y 15 de febrero de 1991

Aprobación: Pleno celebrado el día 26 de febrero de 1991

Salida: 27 de febrero de 1991

Ponente: Excmo. Sr. D. Gumersindo Trujillo Fernández

La Proposición de Ley conocida por el Consejo pretendía añadir, modificando los artículos 1 y 2 de la Ley 3/87, de 3 de abril, una nueva causa de inelegibilidad y otra de incompatibilidad, conforme a las cuales nadie podría presentarse simultáneamente como candidato al Parlamento de Canarias y a una Corporación local, ni ser miembro del Parlamento y de una Corporación local simultáneamente. Debe señalarse que en relación con la expresada Proposición el Consejo emitió su Dictamen 1/91, de 11 de enero, aunque en relación a si la cusa de inelegibilidad que incorporaba afectaba al

Régimen Electoral General. Entonces, y en esta ocasión también, el Consejo concluyó que la Comunidad Autónoma tenía competencia para incluir específicas causas de inelegibilidad, partiendo de que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad no son idénticas en su naturaleza, efectos y régimen jurídico, pues si las primeras persiguen la defensa de la libertad del elector –lo cual supone que su remoción ha de ser previa al proceso electoral–, las de incompatibilidad propenden la garantía de la independencia en el desempeño del mandato parlamentario, con lo que sólo operarán cuando aquel mandato se ha obtenido. Por lo expresado, las primeras pertenecen al Derecho electoral, en tanto que las segundas al Derecho parlamentario; asimismo, las primeras afectan de manera más decisiva el derecho fundamental de participación política, a diferencia de las segundas. Por lo que atañe al objetivo perseguido por la Proposición de referencia, de incorporar la mencionada causa de incompatibilidad, el Consejo concluyó que la Comunidad Autónoma tenía competencia exclusiva para su regulación, pues posee competencia en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Sin embargo, y por las razones expresadas, en la medida que se lesiona el contenido del derecho al sufragio pasivo, no posee habilitación suficiente para regular la causa de inelegibilidad propuesta en los términos reseñados.

2. Anteproyectos/Proyectos de Ley

2.1.

Dictamen nº: 2/91, de 16 de enero

Expediente: AC 14/90 PPL

Objeto: Anteproyecto de Ley de Regulación de la Pesca Marítima en Canarias

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias

Fecha: 28 de noviembre de 1990

Carácter: Preceptivo

Procedimiento: Ordinario

Entrada: 30 de noviembre de 1990

Admisión: Pleno celebrado el día 4 de diciembre de 1990

Deliberación: Plenos celebrados los días 18 de diciembre de 1990 y 4, 8, 9 y 11 de enero de 1991

Aprobación: Pleno celebrado el día 15 de enero de 1991

Salida: 16 de enero de 1991

Ponentes: Excmos. Sres. D. Juan Manuel Fernández del Torco Alonso y D.
Antonio Pérez Voiturez

El Consejo Consultivo comenzó el análisis del Anteproyecto de Ley sometido a su consideración identificando los títulos competenciales, estatal y autonómico, concurrentes en la materia, resultando competencia del Estado la pesca marítima, sin perjuicio de la competencia autonómica de la ordenación del sector y de la pesca en aguas interiores, maniqueo y acuicultura. Existen, pues, títulos competenciales distintos pero concurrentes en un mismo ámbito material de actividad, lo que en principio no es incorrecto toda vez que, como ha expresado el Tribunal Constitucional, sobre un mismo bito jurídico caben distintas competencias de órganos diferentes.

Cono se expresó, en materia de pesca el Estado posee competencias en la marítima y en la ordenación del sector pesquero, títulos no homólogos toda vez que el primero hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales, y el segundo, por el contrario, a la organización de ese sector productivo. Por lo que atañe a los títulos competenciales autonómicos, el Estatuto atribuye a la Comunidad competencia de pesca, pero sólo aquella que se realice en aguas interiores, competencia que aunque reconocida como exclusiva debe respetar títulos competenciales estatales prevalentes al amparo del artículo 149.1 de la Constitución. Siendo ello así, la propuesta normativa dictaminada por el Consejo limitó su regulación a la presta en aguas interiores, sin incidir en la competencia, asimismo estatutariamente prevista, de marisqueo y acuicultura, ni regular la ordenación del sector pesquero.

Delimitado en los términos expuestos el alcance de las respectivas competencias, el Consejo observó la regulación proyectada en la medida que la misma procedía a reformular los criterios de delimitación del mar interior, ámbito material, como se ha visto, del ejercicio de la competencia autonómica en materia de pesca. En efecto, las denominadas aguas interiores ha venido siempre delimitadas en relación con el mar territorial, siendo aquellas que tienen su límite exterior en éste y el interior en el mar territorial, cuya delimitación interior ha sufrido una evolución toda vez que si inicialmente se efectuaba de conformidad con el principio de la bajamar escorada, posteriormente se aceptó internacionalmente la modalidad denominada de líneas de base recta. En el Ordenamiento español es posible apreciar un cierto paralelismo con la evolución indicada, resultando de la aplicación del último de los criterios resultado no homogéneos entre las islas que componen el Archipiélago, fijándose para algunas líneas

rectas unitarias; para otras, sistemas separados de líneas rectas por cada isla, y, para alguna, no se fijan líneas rectas. En este punto, el Consejo se detuvo a analizar el concepto de aguas archipelágicas, de origen internacional, que implica que entre las islas y las aguas que las circundan existe una unidad, de forma tal que su desarrollo equilibrado debe ser compatible con el uso y control de las aguas circundantes a efectos económicos y ecológicos utilizándose para ello bases rectas globales y no separadas por islas, configurándose, pues, una nueva categoría denominada “aguas encerradas”. Este planteamiento, que ha tenido su traducción en la delimitación de la denominada zona económica exclusiva, no ha tenido sin embargo aceptación en el Ordenamiento español por lo que atañe a la delimitación que sin perjuicio de las competencias materiales de pesca, es competencia exclusiva del Estado. Consecuentemente con ello, el Consejo Consultivo dictaminó la inconstitucionalidad de la pretensión de aplicar a las denominadas aguas interiores la técnica de delimitación de las “aguas encerradas”, pues, por ser internacionales, tienen la condición de mar libre o alta mar.

Además de la observación expresada, el Consejo Consultivo cuestionó en la regulación propuesta la confusión que se operaba entre la titulación profesional para ejercer la actividad de pesca y la autorización administrativa para llevarla a cabo; la pretensión de configurar la obtención del carnet profesional de pescador como hecho imponible a los efectos de lo dispuesto en la Ley 5/90, de 22 de febrero, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias; la restricción del derecho de asociación, al condicionar la concesión de autorización administrativa de obtención de carnada a la pertenencia a una cofradía de pescadores o similar; la organización administrativa de las denominadas Juntas insulares de Pesca, por no utilizar los mecanismos de descentralización funcional previstos en el Estatuto y legislación de desarrollo a favor de los Cabildo Insulares. Finalmente, formuló observaciones puntuales al articulado propuesto de carácter técnico, motivadas por exigencias de técnica normativa y seguridad jurídica.

2.2.

Dictamen nº: 4/91, de 28 de febrero

Expediente: AC 1/91 PL.

Objeto: Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley autonómica 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias

Fecha: 16 de enero de 1991

Carácter: Preceptivo

Procedimiento: de urgencia

Entrada: 16 de enero de 1991

Admisión: Pleno celebrado el día 17 de enero de 1991

Deliberación: Pleno celebrado los días 24 y 25 de enero de 1991

Aprobación: Pleno celebrado los días 24 y 25 de enero de 1991

Salida: 29 de enero de 1991

Ponente: Excmo. Sr. D. Gumersindo Trujillo Fernández

El Anteproyecto sometido a consulta proponía modificar la Ley 1/83, de 14 de abril; dar nuevo contenido al Título II de aquella Ley, que fue derogado por la Ley 8/86, de 18 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; suspender el artículo 14.1 de la Ley 3/87, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral, y, finalmente, autorizar al Gobierno para la publicación del Texto Refundido de la Ley que se pretende modificar. Antes de entrar en el análisis sistemático de las cuestiones que suscitaba la pluralidad de objetivos perseguidos por la propuesta normativa de referencia, el Consejo Consultivo recordó la irregularidad, otras veces detectada, de remitir con carácter preceptivo una consulta sobre Anteproyecto de Ley, y no sobre el Proyecto, como exigen las previsiones estatutaria y legales de aplicación.

Múltiples eran las cuestiones que suscitaba aquel Anteproyecto. En primer lugar, se observó la pretensión de dar nuevo contenido a un Título derogado de una Ley en vigor, no siendo preciso acudir a la ficción que se pretende para acordar incorporar a la misma un nuevo Título. Asimismo se cuestionó que se pretendiera incluir en una Ley materias en principio extrañas a su economía, con los consiguientes riesgos de inseguridad jurídica. De mayor entidad fue la observación que se hizo a la pretensión de facultar al Presidente de la Comunidad Autónoma para acordar la disolución anticipada

de su Parlamento, objetivo que suscita notorias dificultades. En primer lugar, conforme al Estatuto, el mandato de los Diputados es de cuatro años, pretendiéndose ahora incluir un supuesto de revocación colectiva de mandato antes de la conclusión del período estatutario de vigencia. En favor de esta competencia se puede aducir que la Comunidad tiene competencia exclusiva en la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y que lo que no expresamente prohibido, conforme al principio de libertad, se encuentra permitido. No obstante ello, se concluyó con que el acortamiento de un mandato estatutariamente previsto requeriría que tal ordenación tuviera este mismo carácter. Por otra parte aquella resolución de mandato limita de modo sustancial el derecho fundamental de acceso o permanencia de cargo público, infringe la reserva de Ley Orgánica, e incumple el mandato constitucional de la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. Desde luego, se podría argumentar en contrario que el objetivo propuesto es consecuencia de la simetría institucional existente entre Estado y Comunidades Autónomas, a lo que el Consejo arguyó la falta de paralelismo entre el Ejecutivo del Estado, bicéfalo, y la Presidencia autonómica, que ostenta simultáneamente ambas condiciones. Además, no se puede olvidar que la forma de gobierno estatutariamente prefigurada es indisponible para el Legislador autonómico, no sólo por razón de rango jerárquico, sin también por la necesidad de acudir a las Cortes Generales para que sean éstas las que lo alteren a través del procedimiento de modificación del Estatuto. Finalmente, tampoco es aceptable el argumento del no cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional de anteriores iniciativas autonómicas de idéntico objetivo, argumento por otra parte que no se puede usar imprudentemente, pues ni las situaciones son siempre las mismas, ni aquél con cuestionamiento puede tener efecto sanatorio sobre iniciativas posteriores de igual tenor.

Se perseguía asimismo, como se expresó, la suspensión del artículo 14.1 de la Ley 3/87, relativo al momento hábil para la convocatoria de nuevas elecciones, facultándose al Presidente de la Comunidad Autónoma para adoptar las decisiones oportunas al efecto, todo ello con el fin de hacer coincidir la consulta electoral con las de otras Comunidades Autónomas. En relación con lo expresado, el Consejo cuestionó, con independencia de las razones políticas de tal propósito el objetivo propuesto, pues la celebración de elecciones cuando aún no ha decaído el mandato de los parlamentarios elegidos no es constitucionalmente aceptable por carecer la Comunidad de competencias suficientes y, por otra parte, por conculcar los derechos de sufragio activo y pasivo y de permanencia en el cargo público para el que ha sido elegido. De tipo

formal se hizo además la observación de la dudosa figura de la suspensión de los efectos de una norma primaria adoptada por norma de igual rango, pero sin determinar la normativa que sustituye a la que queda en suspenso, configurando una suerte de dispensa que, por incidir en la eficacia de las normas, es ajena a la competencia autonómica. Se advirtió entonces la excepcionalidad de tal medida, que no encuentra situación homóloga en el Ordenamiento, pues la suspensión de norma primaria que se pretende no puede equipararse a la suspensión que puedan acordar los Tribunales de Justicia, que recae sobre normas de diferente rango, ni a la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional en el supuesto del artículo 161.2 de la Constitución, ni tampoco a la suspensión de derechos fundamentales asimismo constitucionalmente prevista. En realidad, no se trata tanto de una suspensión legislativa, cuanto de una inaplicación concreta de la norma, operación asimilada a la legislación singular, lo que es totalmente ajeno a los principios del Ordenamiento jurídico español e incluso del Estado de Derecho. Finalmente el Consejo consideró inadecuado incidir en la ordenación de la materia electoral, que dispone de su Ley institucional específica, por una norma inserta en un cuerpo legal que regula materias distintas, lo que reconduce a las denominadas leyes institucionales y su correlato de la especificidad de las materias correspondientes a las mismas, lo que podría generar riesgos de conculcaciones del principio constitucional de seguridad jurídica.

En relación con el objetivo de actualización de la Ley 1/1983 y de integración del vacío jurídico existente en relación con los Decretos Legislativos, el Consejo reparó la Técnica de reiteración de la ordenación anterior efectuada por el Anteproyecto, que se limitó a incorporar breves innovaciones normativas, algunas de las cuales eran inequívocamente reglamentarias, desaprovechando la oportunidad de introducir convenientes modificaciones técnicas. Mención especial merece la regulación de la denominada cuestión de confianza, porque desconoce la especial naturaleza de las denominadas Leyes institucionales, que obliga a que la regulación de las instituciones estatutariamente previstas lo sea por su ley específica. Entre tales instituciones se encuentra la de la Presidencia de la Comunidad, cuyas funciones, aunque existe identidad subjetiva entre tal institución y la de la Presidencia del Gobierno, son sustancialmente diferentes, no siendo posible ni la confusión funcional, ni la normativa por lo que las normas reguladoras de una y otra magistratura debieran tener sustantividad propia.

Nada se añade a lo que se encontraba ya previsto en relación con los Decretos Legislativos, ni tampoco a la llamada que se hacía y se vuelve a reiterar, al Consejo Consultivo para dictaminar preceptivamente tales normas en fase de Proyecto. Por otra parte, se observó la incompetencia del Parlamento autónomo para aprobar Proyectos Legislativos de modificación del Régimen Económico Fiscal de Canarias; la técnica denominada de transferencias de competencias a los Cabildos, en vez de imputar aquel traslado funcional al ejercicio de aquéllas; el régimen de certificación de los Acuerdos del Órgano colegiado gubernamental, que ha de serlo precisamente por su Secretario y, finalmente, el régimen jurídico de la legislación que prevé, que debe aprobarse por Decreto Legislativo.

2.3.

Dictamen nº: 6/91, de 8 de febrero

Expediente: AC 3/91 PL:

Objeto: Proyecto de Ley de Modificación de los apartados 1 y 3 del artículo 14 de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 30 de enero de 1991.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: De urgencia.

Entrada: 31 de enero de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 31 de enero de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado los días 5 y 7 de febrero de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado los días 5 y 7 de febrero de 1991.

Salida: 8 de febrero de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. Gumersindo Trujillo Fernández

El Proyecto de Ley sometido a la consideración del Consejo pretendía hacer coincidir en una misma fecha las elecciones a Cabildo Insulares, Municipales y a la Cámara Regional. Siendo éste el objetivo perseguido, el Consejo Consultivo no pudo desconocer que, simultáneamente a la iniciativa ejercida, se encontraba en tramitación ante las Corte Generales, una Proposición de Ley Orgánica mediante la que, entre otros objetivos, se pretendía sustituir la actual regulación de la convocatoria y celebración de elecciones autonómicas por otra inspirada en criterios bien diferentes. En conexión con

esta modificación, constató asimismo el Consejo los trámites de reforma de siete Estatutos de Autonomía tendente a allanar los obstáculos que el nuevo modelo pudiera encontrar en ciertas prescripciones estatutarias; reordenación a consecuencia de la cual siete Comunidades Autónomas deben proceder a modificar sus correspondientes Leyes electorales a los efectos indicados, siendo el Proyecto del que conoció este Consejo concreción de los cambios que conforme lo indicado se entiende deben introducirse en nuestro Ordenación. El objetivo propuesto presenta, sin embargo, problemas de difícil adecuación constitucional y estatutaria. En primer lugar, la anticipación de las elecciones supone el acortamiento de una mandato no fenecido, acortamiento que implica la imposibilidad de cumplir el mandato estatutario de la duración del período ordinario de sesiones y sin que sea posible poder contar con la Diputación Permanente más allá de los supuestos tasados en el Reglamento de la Cámara. En segundo lugar, la aplicación de la nueva legislación orgánica a las situaciones nacidas bajo la legalidad anterior es contraria a la ultractividad de ésta última derivada del artículo 9.3 de la Constitución, además de suponer el solapamiento o superposición de mandatos parlamentarios, afectándose consecuentemente el contenido de ambos, y produciendo efectos antiestatutarios y, en definitiva, anticonstitucionales.

No obstante lo expresado, no se comprende bien las razones por las que no se incluyó a Canarias en la operación de ajuste estatutario instrumentada para allanar el camino a la reforma de la legislación orgánica electoral que venimos considerando, pues para alcanzar el objetivo de homogeneización de las convocatorias electorales futuras y de anticipación de la próxima es preciso reformar los preceptos estatutarios que fijan en cuatro años la duración del mandato sin mas excepción que la disolución por inelección del Presidente de la Comunidad tras dos meses de infructuosos intentos. En efecto, el Consejo no pudo ignorar que nuestro Ordenamiento autonómico no tenía cobertura suficiente para acortar aquel Ambato, salvo la previa reforma estatutaria, advirtiendo que en cualquier caso esa eventual reforma sólo podría surtir efectos para el siguiente mandato parlamentario, pero no para el que ahora concluye. Sostener lo contrario, se apartaría de la práctica generalmente seguida por los Parlamentos democráticos de legislar por futuro, pero sin que las reformas electorales aprobadas por los mismos sean aplicables a quienes las acordaron.

2.4.

Dictamen nº: 10/91, de 15 de abril.

Expediente: AC 17/90 PL.

Objeto: Anteproyecto de Ley de Organismo Autónomos y Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 19 de diciembre de 1990.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: Ordinario.

Entrada: 26 de diciembre de 1990

Admisión: Pleno celebrado el día 26 de diciembre de 1990.

Deliberación: Plenos celebrados los días 25 y 31 de enero; 5, 14, 20 y 26 de febrero; 6, 14 y 22 de marzo de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 9 de abril de 1991.

Salida: 23 de abril de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. Ricardo Alcaide Alonso

El Consejo cuestionó la errónea determinación del supuesto de Dictamen preceptivo en que la solicitud se amparaba, pues el aducido párrafo segundo de la disposición transitoria tercera del Estatuto es una regulación que fue prevista para evitar que la falta de ejercicio de la potestad legislativa básica estatal impidiese a la Comunidad Autónoma ejercer las competencias estatutarias; siendo así que el supuesto de hecho a que responde la citada disposición transitoria ha sido parcialmente enervado no sólo por la Ley estatal de Entidades Estatales Autónomas, sino por legislación posterior, como la presupuestaria y la de función pública.

Por lo que al contenido que este Proyecto atañe, se ha de significar la competencia de la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 148.1.13ª de la Constitución, en materia de fomento de desarrollo económico dentro de los objetivos de la política económica nacional, así como la iniciativa pública en materia económica y la modernización y desarrollo de los sectores económicos previstas, respectivamente, en los artículos 128 y 130 de la Constitución. En conexión con lo expresado, se deben destacar las previsiones estatutarias que reconocen la competencia autonómica en la organización, régimen y funcionamiento de sus organismo autónomos, empresas públicas –en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma

establezca–; en el desarrollo y ejecución de la planificación de la actividad económica regional y, finalmente, la posibilidad de constituir un sector público económico en la Comunidad. La competencia autonómica sin embargo, no es absolutamente libre, pues la materia que pretende disciplinar el Anteproyecto, se encuentra sometida a la ordenación básica estatal en materia de Organismos Autónomos, contratos, legislación presupuestaria y de personal debiendo significarse en este punto la existencia en la legislación autonómica de normas que inciden directa o tangencialmente en el objeto de la regulación propuesta, como las Leyes de la Hacienda Pública; de Patrimonio; de la Función Pública y, en último término, la reguladora de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Por lo que atañe a la regulación puntual propuesta, el Anteproyecto pretende vertebrar los aspectos institucionales y elementos básicos del régimen jurídico de los Organismos Autónomos y Empresas Públicas, aunque luego en la regulación puntual se proceda a aplicar las normas estatales y las específicas autonómicas sobre la Hacienda Pública y Patrimonio, confesándose expresamente que en tales materias el Anteproyecto carece de posibilidad innovadora. Esta reiteración fue observada por el Consejo, toda vez que la transcripción de la expresada normativa junto a otra de novedosa redacción produce una notable confusión legislativa resultando infringidos los principios de economía normativa, eficacia y seguridad jurídica; advirtiéndose asimismo que la repetición del contenido de preceptos básicos, además de ser técnicamente incorrecto, constituye una acción contraria al Ordenamiento.

2.5.

Dictamen nº: 13/91, de 23 de abril.

Expediente: AC 5/91 PL.

Objeto: Proyecto de Ley de Creación y Regulación del Instituto Canario de Estudios Sanitarios.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 18 de marzo de 1991.

Carácter: Preceptivo

Procedimiento: De urgencia.

Entrada: 18 de marzo de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 22 de marzo de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado el día 25 de marzo de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 7 de mayo de 1991.

Salida: 13 de mayo de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. Antonio Pérez Voiturez.

La consulta que preceptivamente se interesó del Consejo Consultivo tenía el expresado carácter toda vez que la regulación proyectada incide en el régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios, para lo que la Comunidad Autónoma tiene competencias de conformidad con las bases estatales en la materia, ostentando asimismo competencia legislativa y de ejecución en materia de sanidad e higiene. Consecuentemente con ello, el análisis efectuado del Proyecto normativo remitido debió ser abordado contrastando la regulación proyectada con los expresados títulos competenciales autonómicos. Debe significarse asimismo que en esta ocasión el Consejo Consultivo observó la simultánea solicitud de Dictamen a este Organismo y la remisión del Proyecto a la Cámara legislativa, enervándose de esta manera la posibilidad, a la vista del Dictamen del Consejo, de modificar en su caso alguno o algunos de los preceptos propuestos.

Ausente el Ordenamiento jurídico autonómico de una regulación básica estatal en la materia la que debe servir de contraste necesario para acreditar el grado de adecuación jurídica del específico Organismo que el expresado Proyecto pretende constituir. La regulación proyectada es esencialmente correcta al proceder a hacer una transposición de la legislación básica al supuesto concreto que se pretende ordenar; no obstante lo cual, el Consejo observó la concreción puntual de algunas determinaciones normativas por contener deficiencias o incorrecciones subsanables. Se cuestionó, así, la integración del INSALUD en el Instituto, por cuanto supone la conculcación del principio de autoorganización de que goza la Comunidad Autónoma, pudiéndose conseguir los resultados que con aquella integración se persigue mediante la utilización de mecanismos diferentes más concordes con el modelo territorial de Estado. Se cuestionó también la atribución al expresado Instituto de la competencia para aprobar los convenios de colaboración entre organismos y entidades españolas o extranjeras en e rea de actuación del Instituto, con lo que parece incorporar un componente consensual que pudiera afectar al ámbito propio del *ius contrahendi* que, conforme la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, le corresponde al Estado, siendo la responsabilidad autonómica, de conformidad con el Estatuto, sólo la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de Tratados y Convenios internacionales en lo que

afecten a materias atribuidas a la competencia autonómica. Se cuestionó de igual forma el régimen de adscripción de bienes de la Comunidad Autónoma al Instituto –por lo que supone de singularización del régimen patrimonial de los bienes autonómicos conforme resulta de la Ley de Patrimonio–, el régimen de intervención presupuestaria –toda vez que, de conformidad con la legislación que resulta de aplicación, la Intervención no es la del Departamento de adscripción del Instituto, sino la General–; el modelo de preparación de los programas de formación e investigación –pues la homologación de tales programas, de conformidad con el decreto de traspasos, le corresponde al Estado–; el régimen de especialización, reciclaje y perfeccionamiento de los técnicos sanitarios –en la medida que la legislación básica atribuye al Estado la homologación de los programas de formación post-graduados a efectos de regulación de la obtención de títulos académicos– y, finalmente, la funciones asesoras atribuidas al Instituto, ya que se ha redactado el Proyecto de Ley de Creación del denominado Servicio Canario de Salud, entre cuyas funciones se encuentran las de asesorar al Gobierno y Consejeros en cuantos asuntos relacionados con la salud les sean consultados, resultando así una suerte de duplicación funcional y orgánica que supone atribuir a sendos órganos de la estructura administrativa autonómica cometidos similares.

2.6.

Dictamen nº: 14/91, de 7 de mayo.

Expediente: 6/91 PL.

Objeto: Proyecto de Ley de Creación del Instituto Canario de Formación y Empleo.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 18 de marzo de 1991.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: De urgencia.

Entrada: 18 de marzo de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 22 de marzo de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado el día 25 de marzo de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 7 de mayo de 1991.

Salida: 13 de mayo de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Sánchez Parodi

Advirtió el Consejo en esta ocasión la incorrección, dados los fines precautorios que la intervención de aquél tiene en los procedimientos de elaboración normativa, de la coincidencia de la solicitud de Dictamen a este Organismo y la remisión del mismo Proyecto de Ley a la Cámara Legislativa para su tramitación parlamentaria.

Son dos los títulos competenciales en los que se basa la Comunidad Autónoma para proceder a efectuar la ordenación de la que conoce el Consejo en fase de Proyecto, al afectarse las potestades en materia de enseñanza y formación, así como, aunque de manera incidental, las competencias en materia de legislación laboral y de ordenación y planificación de la actividad económica regional, pues el propio Estatuto encomienda a los Poderes públicos el mantenimiento de una política de consecución del pleno empleo.

Por lo que respecta a la regulación proyectada, se ha de significar que el Proyecto de referencia no procede a efectuar una redefinición de las funciones autonómicas de la materia, sino que varía la forma de ejercicio de unas competencias que ya venían siendo ejercidas por la Administración autonómica, fundamentalmente por los Departamentos de Educación y Trabajo y Sanidad. Desde el punto de vista organizativo, la calificación del ente creado como ente público, es decir entidad con forma pública de personificación que sin embargo ajusta su ordenación externa al Ordenamiento jurídico privado, no se sigue con una alusión de las actividades propias sometidas a la legislación mercantil, civil o laboral; al contrario, las actuaciones detalladas como ámbito funcional del Instituto son reconducibles a la acción público-administrativa, de forma tal que acercan al Organismo creado a los Organismo autónomos de carácter administrativo.

Finalmente, se hicieron diversas observaciones al articulado propuesto de orden menor, de las que queda expresa constancia en el Dictamen de referencia.

2. 7.

Dictamen nº: 15/91, de 30 de abril.

Expediente: 7/91 PL.

Objeto: Proyecto de Ley de Creación del Servicio Canario de la Salud.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 21 de marzo de 1991.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: De urgencia.

Entrada: 22 de marzo de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 22 de marzo de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado el día 25 de marzo de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 7 de mayo de 1991.

Salida: 13 de mayo de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Manuel Fernández del Torco Alonso.

También en esta ocasión el Consejo cuestionó la simultánea solicitud de Dictamen a este Organismo y la remisión del Proyecto de Ley a la Cámara Legislativa para su tramitación parlamentaria, impidiéndose así que la opinión del Consejo fuera tenida en cuenta por el redactor del Proyecto a los efectos oportunos.

Es doble el soporte estatutario que permita a la Comunidad Autónoma incidir en el ámbito material a que se contrae la norma propuesta, mediante la cual la Comunidad procede a autoorganizar sus servicios en la forma más conveniente en el ámbito de la salud, en el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución, aunque siempre de conformidad con las bases estatales en la materia.

Por lo que atañe al contenido material de la norma proyectada, ésta procede a efectuar una articulación plural de la estructura interna del Servicio creado, toda vez que éste, siendo Administración funcionalmente descentralizada tanto orgánica como funcionalmente. En efecto, el Proyecto distingue dos niveles orgánico-funcionales, el superior y el territorial, existiendo en cada uno órganos de dirección, control y participación, lo que es objetable en la medida que, sin cuestionar el ejercicio de la potestad autoorganizatoria de la Comunidad Autónoma, supone el desconocimiento por ésta de los Cabidos Insulares como coadyudantes naturales de las instituciones autonómicas en la consecución de sus objetivos, creándose un Organismo autónomo pero con estructura y funciones insularizadas, generándose una superposición orgánica y funcional que incrementando el aparato burocrático de la Comunidad Autónoma desaprovecha cauces que el propio Ordenamiento autonómico dispone y reconoce. Al margen de esa cuestión, el Proyecto ha procedido a traducir correctamente los principios inspiradores de la Legislación básica en la materia en relación con la integración de todos los centros, servicios y establecimientos de las Administraciones territoriales que quedan funcionalmente adscritos al Servicio autonómico de salud; dado así mismo cumplida satisfacción a los principios de organización, gestión y control de tal carácter. No obstante lo expresado, en el Dictamen emitido por este Consejo se formularon algunas observaciones puntuales al articulado de diversas entidades, entre las que destacan

el imperfecto régimen de financiación, que no parece haber traducido la regulación básica en la materia y el ámbito subjetivo de prestación de servicios de aquel Organismo, que lo limita al Proyecto a los ciudadanos residentes en la Comunidad, a diferencia de la legislación básica que no singulariza territorio alguno por lo que atañe a la prestación del servicio.

3. Proyectos de Decreto

3.1.

Dictamen nº: 11/91, de 16 de abril

Expediente: AC 10/91 PD

Objeto: Proyecto de Decreto por el que se modifican los tipos de gravamen de las gasolinas y gasoil incluidos en la partida 27.20 del Arancel Integrado de Aplicación (TARIC) del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 9 de abril de 1991.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: Ordinario.

Entrada: 9 de abril de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 9 de abril de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado el día 16 de abril de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 16 de abril de 1991.

Salida: 18 de abril de 1991.

Ponente:: Excmo. Sr. D. José Luis Sánchez Parodi.

La solicitud del Dictamen que preceptivamente se interesó del Consejo se sustenta en lo dispuesto por la disposición adicional Primera de la Ley 5/186, de 28 de julio, que permite la modificación de los tipos impositivos aplicables hasta un máximo del treinta por ciento del incremento o disminución de la tarifa, aunque condicionado a la correlativa disminución o incremento del precio del crudo del petróleo importado en las Islas Canarias. Las dos condiciones a las que queda sometida el ejercicio de la potestad reglamentaria resultaron acreditadas en el expediente remitido, aunque se observó que no consta en aquél la cuantificación exacta de la oscilación del precio del

crudo determinante del alcance de la modificación de la tarifa. En cualquier caso, del ejercicio de la expresada potestad reglamentaria, conforme dispone la Ley 5/86, se debe dar cuenta a la Cámara que ejercerá un control *post-facto* de sus condiciones de ejercicio.

3. 2.

Dictamen nº: 12/91, de 16 de abril.

Expediente: AC 11/91 PD.

Objeto: Proyecto de Decreto por el que se modifica el tipo de gravamen de la gasolina K-100, incluida en la partida 27.10.00.31.00.0J del Arancel Integrado de Aplicación (TARIC), del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 9 de abril de 1991.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: Ordinario.

Entrada: 9 de abril de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 9 de abril de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado el día 16 de abril de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 16 de abril de 1991.

Salida: 19 de abril de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Sñanchez Parodi.

El proyecto de Decreto sobre el que se solicita el parecer de este Consejo se formula al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 5/86, de 28 de julio, creadora del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del petróleo. En esta ocasión, el Consejo constató que el ejercicio de la potestad reglamentaria no venía motivado por las condiciones de índole material a las que la expresada Ley 5/86 condiciona su ejercicio –aumento o disminución del precio del crudo del petróleo impostado–, siendo así que la norma proyectada viene motivada por el hecho de que la gasolina especial de aviación ostenta un menor gravamen en la Península que el exigido en Canarias. Se aprecia, pues, un incumplimiento de los requisitos materiales para que el Gobierno pueda incidir en la ordenación tributaria de aquel tributo específico, excediendo la habilitación legal para

actuar en consecuencia, aunque no se desconoce que el objetivo de intentar que la fiscalidad indirecta sobre aquel producto sea menor en Canarias que en el resto del estado se conecta con los principios y objetivos que rigen el régimen económico fiscal de Canarias, que se caracteriza sustancialmente, entre otros aspectos, por poseer una fiscalidad indirecta diferenciada. En efecto, el Consejo recordó que el art. 45 de 1 Estatuto de Autonomía consagra para Canarias un régimen económico fiscal especial basado en la libertad comercial de importación y exportación, así como, fundamentalmente, por lo que al presente Dictamen atañe, por las franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, franquicias que caracterizaban al Archipiélago por la aplicación de una imposición indirecta diferenciada, que, en cualquier caso, nunca había sido entendida de manera rígida, sino flexible, modificándose el alcance de tal franquicia de conformidad con el devenir histórico, pero en cualquier caso caracterizándose siempre pro mantener una situación favorecedora para Canarias en relación con el resto del territorio estatal.

Por lo expresado, el objetivo pretendido por la norma reglamentaria que se propone es no sólo deseable sino exigible conforme los principios inspiradores del REF de Canarias. Ahora bien, resulta cuestionable intentar conseguir tal resultado al amparo de las previsiones de la Ley 5/86. En primer lugar, porque la reserva de Ley en ámbito tributario exige que la definición de los elementos esenciales del tributo deba hacerse necesariamente mediante instrumento normativo de aquel carácter, sin que sea acorde con la misma que la Ley efectúe remisiones en blanco a la potestad reglamentaria. Lo relevante, en cualquier caso, es que la mencionada Ley autonómica podía haber dado al Gobierno una autorización más amplia de la que contenía, resultando un vacío legal que el reglamento, en ausencia de cobertura, no podía sustituir por las razones expresadas. Consecuentemente con ello, debe ser una Ley, o, en su caso autorice al Gobierno, la que puede adoptar medidas en orden a la adaptación continua de la regulación vigente a las exigencias que derivan del contenido material del REF.

En otro orden de consideraciones, y dado el paréntesis institucional existente derivado de la convocatoria de elecciones autonómicas, el Consejo razonó las serias dudas que le plantea el hecho de que sea la Diputación Permanente la que pudiera autorizar ex novo al Gobierno para que éste pueda adoptar las medidas de adaptación antes reseñadas. Dudas que se plantean en la medida que aquel órgano parlamentario debe velar por los poderes de la Cámara, pero no disponer de los mismos. Consecuentemente, la Diputación Permanente podía recibir la dación de cuentas del

Gobierno por el uso que hubiera hecho de la disposición adicional primera de la Ley 5/86, pero lo que parece que no puede hacer aquella Diputación es extender la autorización, o autorizar cosa distinta.

B. DICTÁMENES RELATIVOS A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

1. Recursos de inconstitucionalidad

1. 1.

Dictamen nº: 13/90, de 17 de diciembre.

Expediente: AC 12/90 RI.

Objeto: Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 8/90, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 27 de octubre de 1990.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: De urgencia.

Entrada: 29 de octubre de 1990.

Admisión: Pleno celebrado el día 31 de octubre de 1990.

Deliberación: Pleno celebrado el día 4 de diciembre de 1990.

Aprobación: Pleno celebrado el día 4 de diciembre de 1990.

Salida: 18 de diciembre de 1990.

Ponente: Excmo. Sr. José Luis Sánchez Parodi.

En primer lugar, el Consejo expresó la extemporaneidad de la solicitud de Dictamen, toda vez que éste se interesó una vez vencido el plazo para recurrir, circunstancia que determina la inocuidad de la opinión del Consejo, que por las razones expresadas, no pudo ser tenida en cuenta. En este mismo orden de consideraciones, se significó la incorrección de que el Acuerdo gubernamental de interesar Dictamen trasladara al Presidente del Gobierno, y no a éste último, la facultad de decidir las disposiciones susceptibles de impugnación en contradicción con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Desde luego, la Constitución no reserva al Estado competencia alguna en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ámbito material de actividad en el que las Comunidades Autónomas, y concretamente la de Canarias, poseen competencias con carácter exclusivo. No obstante ello, es lo cierto que el Estado al amparo del Artículo 149.1 de la Constitución, procedió a regular lo que constituye el contenido de la Ley 8/90, cuestionada por el Gobierno. En efecto, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales; las bases de las obligaciones contractuales; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; las bases de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y, finalmente la legislación básica sobre protección de medio ambiente han sido todos ellos títulos competenciales en los que el Estado ha sustentado la ordenación que se pretende cuestionar ante el Tribunal Constitucional, lo que constituye precisamente el objeto del Dictamen.

La concurrencia, pues, del título competencias expreso autonómico y de los referidos títulos estatales obliga a discernir los límites de ambas competencias. Labor indispensable para determinar el grado de adecuación constitucional de la Ley de referencia.

En efecto, el Estado posee competencias en relación con el derecho de propiedad, no sólo derecho fundamental, sino además institución típica de naturaleza civil. En relación con el mismo, El Tribunal Constitucional ha ido sentado una doctrina prolija, que fue citada por el Consejo con carácter previo a la cuestión de fondo. Está constituido aquel derecho por las facultades precisas para que el mismo sea reconocible como perteneciente al tipo descrito. Por su condición, su regulación debe serlo siempre por norma legal, estatal, cuando se pretende afectar condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en su ejercicio; es decir que fuera de tal supuesto las Comunidades Autónomas pueden proceder a normar ámbitos materiales en los que se afecte el derecho sin que haya quebranto constitucional. Se expresó asimismo que la Constitución no impone, como contenido de la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos, la monolítica uniformidad del Ordenamiento, lo que determina que las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias puedan dotarse de ordenaciones diferentes, lo que es consustancial al Estado compuesto. Por lo que atañe a la función social del derecho de propiedad, se trajo a colación asimismo la doctrina del Alto Tribunal conforme a la cual junto a las facultades del titular del derecho existen un

conjunto de deberes determinados en atención a los intereses colectivos, es decir por la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes o cosas que puede ser su objeto el Legislador considera debe cumplir; aunque tal función social y su traducción institucional, es decir la consecución del interés general mediante los indicados mecanismos que afectan al titular, no puede anular el contenido subjetivo del derecho y, por tanto su utilidad individual. Se pudo asimismo de manifiesto la transformación del derecho de propiedad que ya no es posible reconducirlo exclusivamente al tipo abstracto descrito en la legislación civil, precisamente, su dimensión social ha producido su diversificación en una pluralidad de situaciones reguladas de diverso modo según su significado y alcance. Corolario de aquella función social es la expropiación del derecho, que no supone su negación sino su sacrificio ante intereses públicos prevalentes a cambio de una contraprestación que debe respetar el contenido económico del derecho sacrificado, que se traduce en el derecho a una indemnización por el bien del que se ha sido forzosamente privado. Esta garantía del equivalente económico la impone la Constitución sea cual fuere la naturaleza del bien expropiado, garantía cuya regulación es del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional recuerda que, salvada la regulación uniforme de la institución expropiatoria por el Estado, tal instrumento es también un medio del que los Poderes públicos se sirven para lograr sus fines. Por tanto, no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también en su caso la definición de las *causae expropriandi* son facultades que no pueden escindir-se de la competencia que corresponde a cada Poder público con potestad para determinar políticas sectoriales propias, por lo que si esta política es competencia de las Comunidad Autónoma es ésta y no el Estado el competente para definir las legalmente.

Se recordó asimismo la doctrina conforme a la cual la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente otra competencia sobre aquél, siempre que tengan distinto objeto jurídico y se sustenten en títulos competenciales diferentes, así como que no basta con que el Legislador estatal haya calificado formalmente de básica una norma para que ésta deba ser reputada como tal, pues lo relevante a estos efectos es que tal norma tenga materialmente esa naturaleza.

En base a los expresados criterios doctrinales y jurisprudenciales, el Consejo procedió a analizar el grado de adecuación de los preceptos cuestionados, partiendo de la competencia estatal para regular normas básicas relativas al derecho de propiedad urbanística garantizadores de la igualdad general de las posiciones jurídicas

fundamentales de los ciudadanos; la institución de la propiedad; la regulación de los criterios y procedimientos de valoración de la expropiación inmobiliaria, así como la de aprobar normas básicas o de coordinación relativas a la planificación económica concerniente a tal actividad y, finalmente, la regulación de la misma en cuanto afectare a las bases de protección medioambiente.

Efectuado el análisis, el Consejo estimó impugnable, al carecer el Estado de competencias para establecer normas de aplicación plenas o básicas, o excederse en las mismas, algunos de los preceptos de la mencionada Ley 8/90; expresó asimismo, la competencia estatal plena o básica para aprobar algunas de las normas recurridas por el Gobierno de Canarias y, finalmente, apreció que algunas de las normas aprobadas por el Estado con carácter básico son en realidad expresión de competencia plena del Estado y, por el contrario, normas aprobadas al amparo de una competencia de este carácter son, sin embargo, de carácter básico.

C. DICTÁMENES REFERENTES A ACTOS ADMINISTRATIVOS PROYECTADOS

1. Indemnización por daños

Dictamen nº: 12/90, de 9 de noviembre.

Expediente: AC 10/90 ID.

Objeto: Expediente de indemnización por daños particulares.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias.

Fecha: 9 de octubre de 1990.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: Ordinario.

Entrada: 10 de octubre de 1990.

Admisión: Pleno celebrado el día 10 de octubre de 1990.

Deliberación: Pleno celebrado los días 8 y 9 de noviembre de 1990.

Aprobación: Pleno celebrado los días 8 y 9 de noviembre de 1990.

Salida: 20 de noviembre de 1990.

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Pérez Voiturez.

En esta ocasión el Consejo Consultivo no dictaminó favorablemente la Propuesta de Resolución que le fue remitida, Propuesta que concluía el expediente

incoado en relación con los daños sufridos en el vehículo de un funcionario que se encontraba en comisión de servicios. La opinión del Consejo se sustentó tanto en razones de tipo formas o procedimental como en otras de carácter sustancial o materia. Desde el primer punto de vista, se constató que el perjudicado por los hechos no especificó el lugar concreto del accidente, ni aportó ninguna prueba de la causa. Es decir, el expediente fue incoado sobre la declaración unilateral del interesado el cual presentó factura pro forma de los daños ocasionados, sin que la Administración hubiera realizado actividad probatoria alguna, tanto en relación con los hechos como respecto de la naturaleza y entidad de los daños ocasionados. Desde el punto de vista sustancial, el Consejo apreció en el expediente una errónea por confusión, identificación del Derecho aplicable, pues si inicialmente se calificó la solicitud como de “indemnización especial o ayuda económica”, en otra ocasión el expediente parece reconducirse hacia lo que técnicamente se denomina “indemnizaciones por razón del servicio”, indemnización que, a diferencia de la que general la responsabilidad patrimonial de la Administración, no necesita Dictamen del órgano consultivo alguno. Asimismo el Consejo desechó la aplicación analógica al supuesto dictaminado de la doctrina utilizada en el Dictamen emitido en relación con los daños ocasionados a los vehículos estacionados el garaje del Edificio de Usos Múltiples de Las Palmas de Gran Canaria; analogía que no proceder en esta ocasión toda vez que entonces el fundamento de la indemnización no fue la lesión patrimonial a un funcionario, sino la responsabilidad de la Administración por daños particulares. De conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, el Consejo Consultivo partió del principio general de que el funcionario público no debe soportar a u costa un daño generado en el seno de la relación funcional, no desconociéndose sin embargo que en algunos supuestos concretos el Consejo de Estado aplicó criterios propios de la responsabilidad contemplada en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado a supuestos de responsabilidad por daños de la Administración a sus funcionarios. Ahora bien, matizó el Consejo que el común denominador de estos supuestos de interpretación amplia de la indemnización a funcionarios es su carácter excepcional, bien por motivos de urgencia, bien por razón de un servicio de especial peligrosidad, lo que no se refleja en el expediente que efectúa una utilización ciertamente confusa de ambos géneros de argumentaciones, cada una relativa en principio a situaciones sustancialmente diferentes.

2. Contratos Administrativos

Dictamen nº: 5/91, de 1 de febrero.

Expediente: AC 18/90 CA.

Objeto: Proyecto de modificación de saneamiento y reposición de firme de la carretera TF-228, de Icod a Erjos.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias

Fecha: 26 de diciembre de 1990.

Carácter: Preceptivo.

Procedimiento: Ordinario.

Entrada: 27 de diciembre de 1990.

Admisión: Pleno celebrado el día 8 de enero de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado el día 31 de enero de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 31 de enero de 1991.

Salida: 4 de febrero de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Manuel Fernández del Torco.

Como en otras ocasiones en las que el Consejo Consultivo ha conocido de expedientes de modificación contractual, en ésta se insistió en la necesidad de que aquellos expedientes, cuando deban tramitarse, lo sean respetando los principios generales de la contratación administrativa, so pena, de no hacerse así de desvirtuar el instituto modificativo y reducir a simple formulismo la cobertura formal que la legislación contractual dispone y exige. A tal fin, responden precisamente los principios de concurrencia general de licitadores, de economía del gasto público y buena ejecución de la contrata, que exigen que la modificación que se pretende se mueva dentro de límites prudenciales, sin desnaturalizar su objeto, pues la regulación de la contratación administrativa reposa sobre el principio general de la seriedad que impide la modificación arbitraria de los contratos que se concierten. Por esta razón, los proyectos base del contrato han de contener obras completas, sin que sucesivas modificaciones del proyecto inicial puedan encubrir contrataciones que no observarían la publicidad y concurrencia de licitación.

De los diferentes supuestos de modificación contractual que la legislación contempla, el expediente conocido en esta ocasión se sustenta en el art. 150.2 del Reglamento de Contratación, que se refiere a la ejecución de unidades de obra nueva,

cuya realización resulta necesaria para llevar a buen fin el proyecto original, modalidad modificativa en la que la Administración fija los precios, que son aceptados o no por el contratista, en cuyo caso éste queda exonerado de la ejecución de las obras y la Administración liberada, pudiendo contratarlas con otro empresario.

De los hechos que resultan del expediente, resulta que la causa que motivó su redacción fue al parecer la inestabilidad del terreno, circunstancia que podía y debía haberse tenido en cuenta por previsible en el momento de la configuración del proyecto, pudiéndose haber evitado acudir a la teoría de la imprevisión, con quiebra de los principios de publicidad y concurrencia; no obstante lo cual, se acredita la necesidad de proceder al modificación de referencia concurriendo por otra parte los requisitos preceptivos de procedimiento, dictaminándose favorablemente, con aquella salvedad, la Propuesta de Resolución conocida.

3. Devolución de bienes patrimoniales

Dictamen nº: 8/91, de 8 de abril.

Expediente: AC 4/91 AA.

Objeto: Propuesta de Acuerdo de devolución del Edificio “Elder and Dempster” a su titular, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias

Fecha: 30 de enero de 1991.

Carácter: Facultativo.

Procedimiento: Ordinario.

Entrada: 31 de enero de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 20 de febrero de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado los días 26 de febrero, y 6, 14 y 22 de marzo de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 2 de abril de 1991.

Salida: 8 de abril de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Sánchez Parodi.

La Propuesta de Acuerdo de cesión tiene como antecedente el Decreto 2972/76, de 26 de noviembre, por el que el Estado cedió gratuitamente al Ayuntamiento de Las Palmas, con destino a viales y zonas verdes, ciertos inmuebles de su propiedad sitos en

tal capital. Lo cierto es que del expediente resulta que los inmuebles afectados por la cesión han venido siendo ocupados en concepto de almacén, al amparo de una autorización administrativa, significándose que aquella cesión se hizo con las concesiones y ocupaciones existentes sobre los mismos, con las concesiones y ocupaciones existentes sobre los mismo, generándose así un conflicto entre la consecución de la utilidad pública que condicionó la cesión –viales y zonas verdes– y el mantenimiento de las concesiones de uso existentes sobre los mismo, conflicto que deber ser necesariamente resuelto a favor de la primera. En efecto, debe señalarse que la Legislación de Patrimonio dispone que los titulares de las concesiones continuarán en posesión de sus derechos cuando aquellos bienes pierdan su carácter por incorporarse al Patrimonio del Estado, condición que es la que tienen los inmuebles de referencia, en tanto que los derechos y obligaciones que tala concesión ha creado están avocados a su caducidad en cuanto se cumpla el plazo de disfrute, sin perjuicio de que las entidades cesionarias de bienes afectados por concesiones puedan liberarlos de tales cargas con cargo exclusivamente a sus fondos propios.

Sentado lo precedente, del expediente conocido resulta que el Estado, en vez de expropiar los derechos que recaían sobre el inmueble, cedió éste al Ayuntamiento de Las Palmas con la determinación implícita de que fuera esta Corporación local quien tuviera que proceder a tal expropiación liberando a su costa aquel inmueble de las cargas que lo sometían. Ha de señalarse en este punto que en el ínterin el Gobierno de Canarias, mediante Acuerdo adoptado el 24 de enero de 1983, facultó al Consejero de Hacienda para que adquiriera los bienes muebles ubicados en el expresado Edificio, dado su valor histórico, así como convenir con los poseedores la ocupación del inmueble en precario para ubicar en el mismo dependencias de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, por la fecha en que se adoptó tal Acuerdo, aún no habían pasado los diez años de plazo que el Estado concedió al Ayuntamiento de Las Palmas para que realizara las obras a las que se comprometió, plazo que vencía el 28 de diciembre de 1986. Consecuentemente, era aquella Corporación local la titular del inmueble de referencia, por lo que la aceptación por la Comunidad Autónoma del uso en precario del Edificio pudiera estar viciada en origen pues nadie puede disponer de aquello que no posee. Por ello, el Consejo se pronunció en el sentido de que antes de proceder a la devolución del inmueble la Comunidad Autónoma debiera dirigirse al Ayuntamiento de Las Palmas interesándose sobre la vigencia de los derechos concesionales y determinar si éstos han incurrido en causa de caducidad.

D. OTROS DICTÁMENES

1. Consultas parlamentarias

1. 1.

Dictamen nº: 1/91, de 11 de enero

Expediente: AC 16/90 CP.

Objeto: Sobre si la modificación del artículo 3 de la Ley 3/1987, de Medidas Urgentes en Materia Electoral, dispuesta en el artículo 1º de la Proposición de Ley de Reforma de diversos preceptos de aquella, afecta al Régimen electoral general en materia de sufragio pasivo.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias.

Fecha: 18 de diciembre de 1990.

Carácter: Facultativo.

Procedimiento: De urgencia.

Entrada: 19 de diciembre de 1990.

Admisión: Pleno celebrado el día 19 de diciembre de 1990.

Deliberación: Pleno celebrado los días 8 y 9 de enero de 1990.

Aprobación: Pleno celebrado el día 11 de enero de 1990.

Salida: 11 de enero de 1990.

Ponente: Excmo. Sr. D. Gumersindo Trujillo Fernández.

Se analizó en este caso la adecuación de la Proposición por la que se pretende modificar la Ley 3/87, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral, introduciendo una nueva redacción al art. 3.2, conforme a la que nadie podría presentarse simultáneamente como candidato al Parlamento de Canarias y a una Corporación Local. La cuestión interesada se circunscribía, pues, a determinar si la medida propuesta incidía de alguna forma en el Régimen Electoral en materia de sufragio pasivo.

En nuestro Ordenamiento constitucional, el Régimen Electoral viene condicionado por la necesidad de conjugar la competencia estatal en su determinación con aquellas competencias autonómicas de ordenación de su Régimen Electoral especial

advirtiéndose entonces en cualquier caso que ambos regímenes no eran estancos, toda vez que a las elecciones autonómicas le son aplicables preceptos integrados en el Régimen electoral general que corresponde al Estado definir. En efecto, la competencia estatal, exclusiva, resulta de la necesidad de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, así como en el carácter fundamental de los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos. De otra parte, tal competencia debe completarse con la previsión constitucional expresa de la fijación en los Estatutos de Autonomía de un sistema de representación proporcional; la inclusión de la organización de las instituciones propias de autogobierno dentro de los contenidos necesarios de los Estatutos de Autonomía y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de sus instituciones de autogobierno. Sobre lo expresado, se ha de partir, sin embargo, del rechazo de la equiparación entre el Régimen electoral general y elecciones generales, pues el primero se compone, como indicó el Tribunal Constitucional, de normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y para las entidades territoriales en que se organiza aquél, lo que determina, por cierto, la modificación o sustitución de tal régimen por la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas. Asimismo, no es posible ignorar que la propia Ley estatal añade a las causas de inelegibilidad una más cuando de elecciones a Corporaciones locales se trata, ni tampoco puede pasarse por alto que las Comunidades Autónomas han añadido específicas causas de inelegibilidad a las previstas con carácter general por el Estado, sin que las mismas hayan sido cuestionadas ante el Tribunal Constitucional.

Por lo que atañe a la expresada causa de inelegibilidad, la misma debe ponerse en conexión con lo previsto en los artículos 23 y 81.1 de la Constitución. En primer lugar, se ha de advertir una especie de solapamiento parcial entre la reserva de Ley orgánica de desarrollo del derecho fundamental de sufragio e idéntica reserva para la ordenación del Régimen electoral general, conexión de la que se extrae la consecuencia de que la ordenación del derecho de sufragio incide en el Régimen electoral general, pero no toda ordenación de éste afecta necesariamente a aquél. Una segunda constatación es que en ningún caso la inelegibilidad afecta al ciudadano en cuanto tal, sino en la medida en que posea cierta cualidad, ostente determinado cargo o asuma ciertas funciones. En efecto, con el Tribunal Constitucional, el Consejo precisó que el

régimen de inelegibilidad se articula como un obstáculo al ejercicio del sufragio pasivo que se fundamenta en la defensa de la libertad del elector y en el proceso de formación de la voluntad del cuerpo electoral, impidiendo que concurran las elecciones aquellos que se encuentren en una posición de supremacía derivada del desempeño de ciertos cargos que colocaría al aspirante en situación de influencia. Por lo expresado, resulta discutible articular una causa de inelegibilidad como la que se promueve sobre la base de impedir a los ciudadanos la concurrencia a sendos procesos electorales, sin conectar tal causa a condiciones objetivas o subjetivas que, conforme lo expresado, determinan la corrección constitucional de su articulación. En caso contrario, se restringirían un derecho fundamental de los ciudadanos de Canarias en relación con los restantes del Estado de forma inconstitucional, razón que motivó que el Consejo Consultivo dictaminara negativamente la Proposición tramitada salvo que, concluyó, se conecte la inelegibilidad con alguna función o calidad de los ciudadanos que pretendieran concurrir a los diversos procesos electorales.

1. 2.

Dictamen nº: 9/91, de 8 de abril.

Expediente: AC 8/91 CP.

Objeto: Sobre determinadas cuestiones relativas al Proyecto de Ley de Homologación de retribuciones de los funcionarios docentes que prestan servicio en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias.

Fecha: 28 de marzo de 1991.

Carácter: Facultativo.

Procedimiento: De urgencia.

Entrada: 28 de marzo de 1991.

Admisión: Pleno celebrado el día 2 de abril de 1991.

Deliberación: Pleno celebrado el día 8 de abril de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 8 de abril de 1991.

Salida: 8 de abril de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. Gumersindo Trujillo Fernández.

La consulta facultativamente interesada por el Parlamento de Canarias tenía por objeto si el Proyecto de Ley de referencia procedía a regular el régimen jurídico de los

funcionarios públicos de la Administración canaria, y si de su regulación podría derivarse lesión del principio de igualdad de retribuciones dispuesto por la legislación estatal básica en la materia.

Por lo que a la segunda de las cuestiones atañe, el Proyecto parece instrumentar como técnica de homologación la creación de un complemento específico que puede ser “docente” y “de especial responsabilidad”, retribución que según la legislación de Función Pública tiene el carácter de complementaria, siendo pues el objeto del Dictamen determinar si la regulación proyectada se adecua a la norma conforme a la cual las retribuciones básicas deberán tener igual cuantía en todas las Administraciones públicas. Desde esta perspectiva, el Proyecto de Ley, en la medida que incide en las retribuciones complementaria y no en las básicas, no parece lesionar la legislación estatal de este carácter. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el denominado complemento específico está destinado a retribuir las especiales condiciones de trabajo de algunos puestos en atención a criterios, como la especial dificultad técnica, la responsabilidad, la peligrosidad o la penosidad, bien entendido que no podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo. Sobre lo expresado, se ha de significar que el primero de los complementos proyectados pretende retribuir la “especial dedicación”, en tanto que el segundo la “especial responsabilidad”, no respondiendo a la cualificación de lo que en propiedad se debe entender como complemento específico, con el que se retribuye a determinados puestos de trabajo, pero no todos indiferenciadamente, resultando así una suerte de homologación retributiva utilizando el régimen retributivo de los funcionarios.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones consultadas, se debe destacar que la Ley de la Función Pública contempla la posibilidad de citar normas específicas de adecuación de la misma a las peculiaridades del personal docente. En relación con lo expresado, se ha de significar que aquel personal no figura como integrante de ningún Cuerpo de la Administración autonómica, pues la legislación especial que los regularía aún no se ha aprobado, resultando que tales funcionarios son estatales y no autonómicos. Ahora bien, la pertenencia a un Cuerpo no predetermina el carácter de la función pública que resulta afectada, por lo que nada obsta a que un determinado colectivo de funcionarios tenga un régimen estatutario bifronte, correspondiéndole al Estado determinados aspectos de su régimen jurídico, en tanto que pertenece a la Comunidad Autónoma la regulación de otras cuestiones. Lo que en cualquier caso no parece aceptable es que por lo expresado el funcionario sea simultáneamente de dos

Administraciones distintas, pues lo único que ocurre es que determinadas cuestiones afectarán a determinados aspectos de su régimen jurídico, responsabilidad de determinada Administración Pública, siendo lo relevante, a los efectos que se contrae al presente Dictamen, no la pertenencia a un Cuerpo, sino la dependencia de un determinado régimen jurídico, independientemente de a que Administración educativa pertenezca el Cuerpo. La consecuencia de ello es que el Proyecto de Ley sometido a Dictamen incide incuestionablemente en el régimen jurídico de los funcionarios públicos de la Administración autonómica.

El Consejo observó asimismo la técnica de financiación prevista en el propio Proyecto, básicamente la modificación de la tarifa del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los combustibles derivados del petróleo, toda vez que tal incidencia se hace fuera del procedimiento que prescribe la Ley 5/86, de 28 de julio, creadora de aquél Impuesto, afectándose de esta manera la seguridad jurídica, al utilizarse como instrumento jurídico de una homologación retributiva una reordenación tributaria, por lo demás irregularmente tramitada. También se observó la coparticipación de la potestad reglamentaria que se propone, al disponerse que el desarrollo reglamentario de la Ley se hará negociándose previamente por los Sindicatos del sector.

Por todo lo expresado, aunque el Proyecto no parece lesionar el principio de igualdad de retribuciones básicamente prevista, su regulación no se atempera a las exigencias que se derivan de la naturaleza del régimen jurídico retributivo en el que aquel Proyecto incide.

2. Consulta gubernamental

Dictamen nº: 3/91, de 21 de enero

Expediente: AC 15/90 CG.

Objeto: Propuesta de Acuerdo formulada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre devolución de la titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras.

Solicitud: Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias

Fecha: 7 de diciembre de 1990.

Carácter: Facultativo.

Procedimiento: De urgencia

Entrada: 10 de diciembre de 1990.

Admisión: Pleno celebrado el día 18 de diciembre de 1990.

Suspensión: Pleno celebrado el día 18 de diciembre de 1990.

Continuación: Pleno celebrado el día 26 de diciembre de 1990.

Deliberación: Plenos celebrados los días 3, 4, 8, 9, 11 y 15 de enero de 1991.

Aprobación: Pleno celebrado el día 17 de enero de 1991.

Salida: 21 de enero de 1991.

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Sánchez Parodi

Mediante el Acuerdo de referencia, se pretendía la devolución al Estado de la titularidad de las carreteras pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Canarias pasando la gestión de las obras a realizar en las mismas al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, consistiendo el objeto del Dictamen en determinar si el expresado Acuerdo pudiera conculcar las competencias estatutarias en materia de carreteras. Por lo que atañe a los títulos competenciales concurrentes, se ha de significar que el Estado posee competencia exclusiva en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, en tanto que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en aquellas vías cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad. En orden a lo expresado, la Comunidad Autónoma ha asumido competencia exclusiva en los ámbitos antes expresados, por lo que no existe colisión competencial entre el Estado y Comunidad Autónoma toda vez que ésta tiene competencia en un título específico, carreteras, que se puede oponer al más generalizado de obras públicas, que corresponde a aquél, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional de prevalencia del título más específico en caso de concurrencia.

Resuelta la cuestión competencial, el Consejo Consultivo analizó el contenido del mencionado Acuerdo, destacando en el mismo la pretensión del Ministerio de referencia de efectuar al su cargo la redacción de los proyectos de construcción, la licitación, la adjudicación y demás incidencias contractuales en relación con las carreteras que Canarias le ceda. Son tres los prismas desde los que se puede analizar el expresado Acuerdo, siendo los mismos el dominio público, la obra pública y el servicio público. En primer lugar, la obra pública no es más que el medio preciso para que el servicio de que se trate se pueda efectuar, sin limitar ni restringir su prestación, ni tampoco modificar la titularidad. Consecuentemente con ello y siendo las obras a

realizar de interés general, que por su elevado coste no pueden ser financiadas exclusivamente por la Comunidad, la situación exigiría la realización de un Convenio de Colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Asimismo, la carretera es dominio público accesorio, pues presenta un específico régimen jurídico sólo en cuanto se preste el servicio de carreteras, ésta pasarían a ser de titularidad estatal, dejando de ser, aunque sólo fuera de forma temporal, de titularidad autonómica, resultando la restricción del ámbito de competencias autonómico, pues se aplicarían indefectiblemente las normas estatales y no las de la Comunidad.

De conformidad con lo expresado, el Consejo Consultivo concluyó que el cambio de titularidad de carreteras inserto en el Acuerdo de referencia conculca el Estatuto de Autonomía de Canarias, siendo por el contrario correcto que la gestión de las obras de interés general a realizar por el Estado en tales carreteras pueda llevarse a cabo, pues tal gestión, que se ampara en título constitucional expreso, no cuestiona la titularidad de la competencia concernida.

III

PERSONAL

1. Mediante Resolución de la Presidencia 31/91, se produjo el cese, a petición propia de D. Enrique Petrovely Curbelo, como Letrado-Secretario General, siendo nombrado para el indicado puesto, mediante Resolución de la Presidencia 32/91, el Letrado D. Jorge Luis Méndez Lima.

2. Por lo que atañe a las incidencias habidas en el Cuerpo de Letrados de esta Institución, se ha de destacar que en ejecución del correspondiente Acuerdo plenario, adoptado el 25 de abril de 1991, mediante Resolución de la Presidencia 41/91, se procedió a la convocatoria de tres plazas de Letrado vacantes en la RPT del Consejo.

3. Como aspecto más relevante a destacar en materia de personal, se ha de resaltar la modificación durante 1991 de la Relación de Puestos de Trabajo del Consejo Consultivo, aprobada por Decreto 174/88, mediante los Decretos 54/1991, de 9 de abril y 81/1991, de 16 de abril. Las modificaciones introducidas por los Decretos de referencia en la RPT consistieron en la supresión de un puesto de Auxiliar administrativo para la creación de una plaza de Secretario/a de Consejeros, habiendo sido convocada su provisión por libre designación por Resolución de la Presidencia 33/91, siendo cubierta por Dña. Rosa María García Hernández; la creación de un puesto de oficial de mantenimiento del edificio sede del Consejo y, finalmente, la actualización al alza de los complementos específicos correspondientes a tres plazas de Letrados (60,84-75); al Jefe de Negociado de Asuntos Generales y Económicos (30-37); a dos Auxiliares Administrativos (18,02-19,88); y a un Subalterno-conductor (11,10-17,57); así como el aumento en el nivel de complemento de destino de los auxiliares (12-14).

IV PRESUPUESTO

En lo que concierne a los asuntos económicos de este Organismo, cabe destacar, en primer lugar, que en julio de 1990 se remitió al Gobierno Canario el Anteproyecto del Presupuesto del Consejo Consultivo de Canarias para 1991. La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1991, aprobó en su Sección segunda los de esta Institución, elevándose el montante final de aquél a 144.08.000 (ciento cuarenta y cuatro millones ochenta y una mil) pesetas. Esta cantidad quedó desglosada en 110.281.000 (ciento diez millones doscientas ochenta y una mil) ptas. Para afrontar las necesidades del Capítulo I (gastos de personal), en 32.500.000 (treinta y dos millones quinientas mil) ptas. Para el Capítulo II (gastos de bienes corrientes y servicios), en 800.000 (ochocientas mil) ptas. A destinar al Capítulo VI (de inversiones) y, finalmente, 500.000 (quinientas mil) ptas. Para el Capítulo VIII (anticipos de funcionarios).

Los datos expuestos implican un aumento en relación al total del Presupuesto de 1990 (128.058.000 ptas.) de un 12,5%, observándose que el aumento afectó fundamentalmente a los Capítulos I y II que se incrementaron respectivamente en un 11,7% y en un 14%, en relación a los respectivos Capítulos de 1990. Tal incremento fue consecuencia del aumento de las retribuciones del personal (7,22%) y de la modificación de la RPT del Consejo Consultivo, pues se necesitaba crear una plaza de oficial de mantenimiento para el edificio-sede, así como por la actualización de los niveles de complementos específicos de determinadas plazas de funcionarios del Consejo y la conversión de una plaza de Auxiliar administrativo en otra de Secretario/a de Consejeros.

Como dijimos, éstas con las razones primordiales del aumento presupuestario en el Capítulo I. En lo que se refiere al Capítulo II, había que tener en cuenta la previsión de la contratación de bienes y servicios, con carácter excepcional y único, en lo referente a habilitar y condicionar los despachos necesarios con vistas a la incorporación de los nuevos Letrados de este Organismo. De otro lado, era del todo punto imprescindible equipar a la Biblioteca del Consejo de unos muebles “compactus” con el fin de mejorar y multiplicar la capacidad de aquélla.

En lo referente al Presupuesto de 1990, éste se ejecutó aproximadamente en un cien por cien, exceptuando el Capítulo I, como consecuencia de las plazas aún vacantes de tres Letrados de este Organismo. Por otro lado hay que hacer notar que debido a la adquisición de los bienes que a continuación se detallan, se realizaron expediente de modificación de crédito del Capítulo II al Capítulo VI por importe total de 7.000.000 (siete millones) ptas. Los expedientes de contratación que se incoaron y ejecutaron con cargo a dicha modificación fueron los siguientes:

- 1) Adquisición de mobiliario complementario para las dependencias del Consejo, por importe de 1.989.000 ptas.
- 2) Expediente de adquisición de un vehículo oficial para los servicios de este Organismo, por valor de 2.100.000 ptas.
- 3) Ampliación de los equipos informáticos, por importe de 2.900.000 ptas.

Por otro lado, se ejecutaron en el transcurso de 1990 un total de 212 expedientes de gastos correspondientes al Capítulo II de los Presupuestos. Referente al mismo Capítulo, pero en lo relativo a gastos a justificar, se solicitaron en el mismo periodo un total de 5.065.000 ptas., habiéndose efectuado 235 pagos por dicho procedimiento.

En el año 1991, aprobados los Presupuestos de la Comunidad por la Ley 31/1990, y hasta finales de septiembre del mismo año, se ha ejecutado 100 expedientes de gastos relativos al Capítulo II. En lo que se refiere a gastos a justificar, se ha solicitado un total de 8.424.000 ptas. Con cargo a las que has sido ejecutados 211 pagos. En lo concerniente a la ejecución alcanza el 60%, restando un 40%, que se estima agotar en diversos expedientes de contratación en el último trimestre de 1991. Estos expedientes son, fundamentalmente:

- 1) Adquisición de mamparas para la división de los despachos de los Letrados, por importe de 1.100.000 ptas.
- 2) Obra de acometida eléctrica con el fin de canalizar un cable de corriente de 380 v. para la sede del Consejo por importe de 1.300.000 ptas.
- 3) Expediente de contratación de la publicación de los Dictámenes del Consejo del año 1990, por importe de 1.550.000 ptas.
- 4) Adquisición de un mueble “compactus” para la Biblioteca de este Organismo, por importe de 2.400.000 ptas.

5) Ampliación de los equipos informáticos de las dependencias de este Organismo, por importe de 2.400.000 ptas.

Para la financiación de los mismos, será absolutamente imprescindible realizar un expediente de modificación de crédito del Capítulo II al Capítulo VI, por importe aproximado de 8.000.000 de ptas.

En relación con los temas de asuntos generales gestionados en el período octubre de 1990 a septiembre de 1991, hay que resaltar la tramitación de 21 expedientes de personal relativos a ayudas médicas, anticipos, ayudas de estudios, productividad y gratificaciones del personal del Consejo.

V

ACTIVIDAD INSITUCIONAL

En el período de tiempo a que se contrae la presente Memoria de actividades, el Consejo Consultivo llevó a cabo o participó en diversos actos de tipo institucional.

1. Consejos Consultivos autonómicos existentes en la fecha, que eran los de la Generalidad de Cataluña y el de esta Comunidad Autónoma. El Encuentro, cuya sesión de apertura presidió el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, interviniendo los Excmos. Sres. D. Francisco Fernández de Villavicencio, Presidente del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña y el Excmo. Sr. D. Gumersindo Trujillo Fernández, Presidente del Consejo Consultivo de Canarias, cerrando el acto el Excmo. Sr. D. Victoriano Ríos Pérez, presidente el Parlamento de Canarias, consistió en la exposición de Ponencias por parte del diversos intervinientes, seguidas cada una de ellas del correspondiente debate, que concernían a cuestiones de interés institucional de las respectivas Comunidades Autónomas deducidas de la práctica consultiva verificada en ambas instituciones. El referido Encuentro tuvo lugar los días 11 y 12 de abril de 1991, recayendo las Ponencias sobre “Parlamento y Consejo Consultivo desde la experiencia de Cataluña”, por el Excmo. Sr. D. Robert Verges i Cadanet, Consejero del Consultivo de la Generalidad de Cataluña; “Parlamento y Consejo Consultivo desde la experiencia de Canarias”, por el Istmo. Sr. D. Aureliano Yanes Herreros, Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias; “La organización territorial de Cataluña, desde la actividad dictaminadora del Consejo Consultivo”, por el Excmo. Sr. D. Antoni Bayona i Rocamora, Consejo del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña; “La organización territorial de Canarias desde la actividad dictaminadora del Consejo Consultivo”, por D. Jorge Luis Méndez Lima, Letrado del Consejo Consultivo de Canarias; “Función Pública y Consejo Consultivo: el estatus del personal al servicio del mismo”, por el Excmo. Sr. D. Francisco Fernández de Villavicencio, Presidente del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña; “Actividad dictaminadora referente a las relaciones de cooperación entre Canarias y la CEE”, por el Excmo. Sr. D. Antonio Pérez Voiturez, Consejo del Consejo Consultivo de Canarias; “Actividad dictaminadora en materia de contratos y de reclamaciones por responsabilidad de la Administración”, por lo Excmos. Sres. D. Ricardo Alcaide Alonso y D. Juan Manuel Fernández del Torco

Alonso, Consejeros del Consultivo de Canarias y, por último, “Actividad dictaminadora en los recursos, conflictos y cuestiones planteadas ante el Tribunal Constitucional”, por D. Jorge Luis Mora García, Letrado del Consejo Consultivo de Canarias.

Finalizada la última Ponencia, clausuró el encuentro el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno D. Vicente Álvarez Pedreira.

2. Por su parte, los días 7 y 8 de junio de 1991, a invitación del Instituto Universitario de Derecho Público “García Oviedo” de la Facultad de Derecho de Sevilla, el Consejo, representado por el Excmo. Sr. Presidente, y acompañado por el Letrado-Secretario General, participó en el “Coloquio sobre el Consejo Consultivo de las Comunidades Autónomas”, en el que se presentaron diversas Ponencias de sumo interés en relación con la superior institución consultiva de las Comunidades Autónomas, interés acrecentado por el debate doctrinal suscitado en relación con la posición que ocupan tales instituciones consultivas en el entramado organizativo de las Comunidades Autónomas, máxime cuando aún en tal fecha pendía la Sentencia del Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad 506/87, promovido por el Presidente del Gobierno, contra determinados preceptos de la Ley canaria 13/86, de 30 de diciembre, de ampliación de las competencias de este Consejo previstas en la Ley 4/84, de 6 de julio. En esta ocasión, las Ponencias presentadas abordaron “La delimitación funcional entre el Consejo de Estado y el Consejo Consultivo” por D. Santiago Muñoz Machado; “La organización y composición del Consejo Consultivo”, por D. Francisco López Menudo y, finalmente, “Las competencias consultivas del Consejo. Modelo competencial”, por D. Pedro Escribano Collado. Tras cada Ponencia su suscitó el correspondiente debate, expresivo de las diversas posiciones doctrinales sostenidas en relación con la interpretación correcta del art. 23.2 de la Ley Orgánica Reguladora del Consejo de Estado, precepto que, como es sabido, extiende al ámbito de actuación consultiva del órgano consultivo estatal a las actividades de las Comunidades Autónomas, cuestión de sumo interés para esta Comunidad Autónoma cuyo órgano legislativo precedió, como se ha indicado, a actuar las competencias consultivas autonómicas interpretando aquel precepto de la Ley Orgánica del Consejo de Estado en el sentido de que su intervención no puede ser extendida a las Comunidades Autónomas dotadas con órgano consultivo propio, en lo que no convino el Estado que, como se indicó, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley canaria expresiva de la ampliación de sus competencias consultivas. En relación con lo expresado, se ha de

significar que el Excmo. Sr. Presidente presentó en las indicadas Jornadas, fuera de programa, la Ponencia “Los Consejos Consultivos como Instituciones de autogobierno”, expresiva del contenido positivo de las competencias consultivas de esta Comunidad Autónoma, en concordancia plena, por otra parte, con la opinión de este Consejo formulada en sus Dictámenes 18/86, de 30 de julio, y 12/87, de 13 de mayo, emitidos, respectivamente, en relación con el Anteproyecto de Ley de ampliación de competencias del Consejo Consultivo y los Fundamentos de Derecho del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ciertos preceptos de la Ley autonómica 13/86, de 30 de diciembre, de Modificación parcial de la Ley autonómica 4/84, de 6 de julio, del Consejo Consultivo.