

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE DESARROLLO DE LA LEY 21/1.991, DE 17 DE JUNIO, DE CREACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1.991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión creada al efecto por acuerdo del Pleno del Consejo de 5 de julio de 1.995, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar, en su sesión del 19 de julio de 1,995, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

Con fecha 21 de junio de 1.995 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito, remitido por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por el que se solicitaba, a los efectos previstos en el apartado 1.1.b) del artículo séptimo de la Ley 21/1.991, de 17 de junio, la emisión de Dictamen sobre el "Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 21/1.991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social". Al escrito remitido por el Excmo. Sr. Ministro se adjuntaba el texto del Proyecto de Real Decreto, que incluye el articulado del mismo y un breve preámbulo.

El Pleno del Consejo, en sesión extraordinaria celebrada el día 5 de julio de 1.995, acordó que, dada la especificidad del tema, que se refiere a la propia normativa reguladora del Consejo y no a materias económicas y sociales concretas en relación con las que el mismo tenga atribuidas competencias, se constituyera una Comisión específica, al amparo de lo

previsto en el artículo 20.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno. Dicha Comisión estaría compuesta por el Presidente del Consejo y seis consejeros, en representación dos de ellos del grupo primero, dos del grupo segundo y otros dos del grupo tercero, y su objetivo sería el de estudiar el Proyecto presentado por el Gobierno y elaborar la propuesta de Dictamen a elevar al Pleno del Consejo.

La Comisión cumplió su mandato y elevó al Pleno del Consejo la propuesta que permitió la adopción del correspondiente Dictamen.

II. CONTENIDO.

El Proyecto de Real Decreto que se presenta a Dictamen del Consejo, en virtud de lo previsto en el artículo 7.1.b) de su Ley reguladora, se propone al Gobierno conjuntamente por los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Economía y Hacienda, para que por parte del mismo, en virtud de la autorización contenida en la disposición final segunda de la Ley 21/1.991, de 17 de junio, se completen determinados aspectos del régimen jurídico del propio Consejo. El Proyecto consta de cinco títulos y una disposición final y precede al mismo un breve preámbulo.

En el Preámbulo se hace referencia a la autorización concedida por la Ley 21/1.991 al Gobierno, para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo. En virtud de esa autorización, y en lo que se refiere a las competencias del Consejo, se estima conveniente resaltar la especial facultad de audiencia que ostenta el mismo como órgano de participación de los agentes económicos y sociales, así como establecer criterios de interpretación para determinar las materias socioeconómicas y laborales en relación con las cuales preceptivamente debe emitir dictamen.

En cuanto a lo primero, se dice que salvo que existan previsiones más concretas, o referencias más concretas a determinadas organizaciones (sobre todo, los sindicatos más representativos y las organizaciones empresariales representativas), las previsiones de participación de los ciudadanos y de organizaciones representativas de intereses en los ámbitos sociales y económicos, pueden y deben articularse a través del Consejo Económico y Social.

En cuanto a lo segundo, y para tratar de fijar criterios para identificar cuales son las materias socioeconómicas y laborales competencia del Consejo a las que se refiere el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1.991, se estima que esta genérica referencia ha de interpretarse a la luz de la formulación que se contiene en el artículo 7.1.3 de dicha Ley, en el que se enumeran toda una serie de materias en relación con las que el Consejo puede ejercer su labor consultiva.

Igualmente, el Preámbulo del Proyecto considera que debe regularse el régimen de comparecencias ante el Consejo de autoridades y funcionarios de la Administración del Estado, a efectos de la realización por el mismo de los estudios, informes y dictámenes correspondientes.

Por otra parte, se estima necesaria la adopción de una serie de disposiciones para concretar determinados aspectos del procedimiento y los plazos de nombramiento de Presidente, Secretario General y Consejeros, así como las condiciones de ejercicio de sus funciones por parte de los mismos. Y, finalmente, también es precisa la concreción de algunos aspectos del régimen jurídico del personal contratado por el Consejo y la inclusión de éste en la Ordenación General de Precedencias en el Estado.

En cumplimiento de lo indicado en el Preámbulo, el Título I se dedica al "Desarrollo de las funciones del Consejo Económico y Social", y lo hace a lo largo de cuatro artículos que se ocupan de los temas enunciados: el artículo 1 regula la participación de los interlocutores económicos y sociales a través del

Consejo Económico y Social, el artículo 2 la emisión de dictámenes con carácter preceptivo, el artículo 3 la comparecencia de autoridades y funcionarios y el artículo 4 la comunicación del Consejo con el Gobierno.

El Título II se ocupa del nombramiento y renovación de los Consejeros, del Presidente y del Secretario General del Consejo, dedicando a ello los artículos 5 y 6, que completan plazos y procedimientos al respecto.

El Título III regula el desempeño de las funciones de Presidente, de Secretario General y de Consejero del Consejo Económico y Social en los artículos 7 y 8, mientras que el artículo 9, que se incluye en el Título IV, se dedica al personal contratado del Consejo.

Por último, el Título V dedica el artículo 10 del Proyecto a la inclusión del Consejo Económico y Social en la Ordenación General de Precedencias en el Estado, y la disposición final única dispone la entrada en vigor del Real Decreto al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

III. VALORACIÓN.

La valoración general que ha de merecer el Proyecto de Real Decreto sometido a dictamen del Consejo es, sin duda, positiva. El desarrollo reglamentario de la Ley 21/1.991, de 17 de junio, se hacía necesario y venía siendo esperado por el Consejo. No hay que olvidar que la puesta en funcionamiento del mismo exigió la aprobación, en virtud de las facultades de autonomía reconocidas en el artículo 7.1.4 de la Ley 21/1.991, de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, reglamento interno que no pudo tener en cuenta los desarrollos reglamentarios que ahora se producen. Las previsiones del Real Decreto, se dice en su Preámbulo, "podrían ser luego completadas por el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del propio Consejo", cuando este Reglamento fue aprobado el 25 de febrero de 1.993, por lo que, si acaso, tendría ahora que ser

revisado a la vista del régimen jurídico de funcionamiento del Consejo que se completa con el Proyecto que se dictamina.

Esta valoración positiva general se extiende, con las matizaciones que siguen, a los distintos preceptos en que se articula el Real Decreto proyectado. Así, analizando cada uno de los artículos del mismo, pueden hacerse las siguientes valoraciones.

1.- Participación de los interlocutores económicos y sociales a través del Consejo Económico y Social (artículo 1).

El Consejo Económico y Social comparte plenamente el objetivo de esta regulación, claramente expresado en el Preámbulo aunque no tanto, como se dirá, en el texto del artículo 1. Se trata de que cuando existan previsiones genéricas de participación de los ciudadanos y más expresamente de organizaciones representativas de intereses en los ámbitos sociales y económicos, esa participación pueda tener lugar a través del Consejo Económico y Social. De esta manera, se formaliza la participación suprimiendo, por una parte, la discrecionalidad administrativa a la hora de seleccionar a los llamados a la misma (a título de "interesados") y dando, por otra, mayor alcance a sus contenidos y exigencias. No hay que olvidar que, con frecuencia, la "participación", a falta de previsiones más concretas, se limita al requerimiento por escrito y en un breve plazo de tiempo, de la opinión de la organización consultada. Y todo ello, claro es, salvo que legalmente se reclame la consulta o la intervención de organizaciones concretas, como los sindicatos más representativos o las organizaciones empresariales representativas.

Sin embargo, la claridad del Preámbulo no encuentra exacto reflejo en la formulación del precepto, que puede dar la impresión, errónea, de que trata de "absorber" o anular otros cauces de participación de los interlocutores económicos y sociales. Esa no es la intención de la norma, por lo que para

mayor claridad del sentido y alcance del mandato de la misma, se propone una nueva redacción del artículo en los términos siguientes:

Cuando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo o en otras normas legales, resulte exigida la consulta o la participación de las organizaciones representativas de los intereses económicos y sociales, dichas consulta y participación incluirán, sin perjuicio de los derechos que vengan atribuidos en concreto a determinadas organizaciones, la intervención en los términos legal y reglamentariamente previstos, del Consejo Económico y Social.

2.- Emisión de dictámenes con carácter preceptivo (artículo 2).

La identificación de lo que son materias socioeconómicas y laborales, ha venido provocando algunos problemas en la práctica. El Consejo Económico y Social estima que la formulación legal ha de tener una interpretación amplia y no restrictiva, como prueba el hecho de que el propio legislador se preocupe de excluir el dictamen del Consejo en relación con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. La fórmula utilizada en el Proyecto de Real Decreto, esto es, atender a la enumeración de materias contenida en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1.991 y a la afectación de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, se considera que es una solución acertada, que puede zanjar discusiones al respecto.

3.- Comparecencia de autoridades y funcionarios (artículo 3).

El Consejo Económico y Social considera correcta la regulación de esta materia, si bien estima que la expresión "podrán comparecer" debería sustituirse por "deberán comparecer". Sólo de esta manera se garantiza la necesaria colaboración con las actividades del Consejo, órgano consultivo del Gobierno y que tiene legalmente atribuido el derecho a reclamar, a través de su Presidente, información complementaria sobre los asuntos que con carácter

preceptivo o facultativo se le sometán a consulta, siempre que dicha información sea necesaria para la emisión de su dictamen.

Para mayor garantía, si se acepta la propuesta de modificación indicada, podría añadirse al final del artículo lo siguiente: *...y siempre que la comparecencia sea necesaria para el cumplimiento de las funciones del mismo. Se propone, por tanto, la siguiente redacción del precepto:*

Las autoridades y funcionarios de la Administración General del Estado y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la misma, deberán comparecer ante el Consejo Económico y Social para informar o para responder a las preguntas que les sean formuladas y que estén relacionadas con asuntos de su competencia, cuando sean citados en los términos previstos en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo, y siempre que la comparecencia sea necesaria para el cumplimiento de las funciones del mismo.

4.- Comunicación del Consejo Económico y Social con el Gobierno (artículo 4).

El contenido del artículo 4 del proyecto de Real Decreto aclara algunos aspectos actualmente no regulados de la relación del Consejo, en cuanto órgano consultivo del Gobierno, con éste, y merece para el Consejo una valoración positiva.

5.- Nombramiento y renovación de Consejeros, de Presidente y de Secretario General (artículos 5 y 6).

Las previsiones de los artículos 5 y 6 resultan necesarias para completar el procedimiento de renovación del Consejo Económico y Social, así como de su Presidente y Secretario General, y contienen una regulación razonable que es valorada positivamente por el Consejo.

6.- Desempeño de las funciones de Presidente, Secretario General y Consejero (artículos 7 y 8).

El desempeño de las funciones de Presidente y Secretario General en régimen de exclusividad, con paso a la situación de servicios especiales, caso de tratarse de funcionarios públicos, aclara en sentido correcto las previsiones de la Ley 21/1.991 y merece la valoración positiva del Consejo.

Lo mismo puede decirse de las previsiones referentes al desempeño de las funciones de consejero, cubriéndose en este punto satisfactoriamente la laguna existente en relación con aquellos consejeros que tengan la condición de funcionario público o de trabajador por cuenta ajena. Sin embargo, en el artículo 8.1 debería aclararse que las compensaciones económicas por la participación en las actividades del Consejo puede percibirlas los consejeros, a título individual, o las organizaciones a las que pertenecen o que representan los mismos, ya que el tratamiento fiscal difiere en uno y en otro caso. Se propone, pues, la siguiente redacción del número uno del artículo 8:

Uno.- Los Consejeros del Consejo Económico y Social, o las organizaciones a las que pertenezcan o representen, tendrán derecho a las compensaciones económicas que por su participación en las actividades del mismo sean autorizadas, a propuesta del propio Consejo, por el Ministerio de Economía y Hacienda.

7.- Personal contratado del Consejo Económico y Social (artículo 9).

El artículo 9 completa las previsiones de la Ley 21/1.991, aclarando que la plantilla y las retribuciones del personal del Consejo deberán ser autorizadas, a propuesta del propio Consejo, por la Comisión Interministerial de Retribuciones.

En lo que se refiere a los trabajadores contratados por el Consejo que tengan la condición de funcionarios públicos, la regulación prevista no es precisamente generosa ni incentivadora de la movilidad dentro del ámbito del sector público. En todo caso, debería aclararse que el tiempo de prestación de servicios en el Consejo computa, para los funcionarios públicos, a efectos de antigüedad, y que aquellos funcionarios que presten servicios, en virtud de contrato temporal, en el gabinete del Presidente, tendrán derecho a ser declarados en situación de servicios especiales. En consecuencia se propone la siguiente redacción del número 2 del artículo 9 y la inclusión de un número 3 en el mismo:

Dos.- Los funcionarios públicos que se incorporen al Consejo como personal contratado del mismo, serán declarados en situación de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público, computándose en caso de reingreso, a efectos de antigüedad, el tiempo de servicios prestados en el Consejo.

Tres.- Los funcionarios públicos que presten servicios, en virtud de contrato temporal, en el Gabinete del Presidente del Consejo, tendrán derecho a ser declarados en la situación de servicios especiales.

8.- Precedencia (artículo 10).

La inclusión del Consejo Económico y Social en la Ordenación de Precedencias de Instituciones y Corporaciones es considerada por el Consejo necesaria y se valora positivamente la fórmula utilizada para ello y la solución dada en el artículo 10 del Proyecto de Real Decreto.

CONCLUSIONES.

El Consejo Económico y Social valora positivamente el Proyecto de Real Decreto presentado, y solicita del Gobierno la inclusión de las propuestas referidas a los artículos 1, 3, 8 y 9 del mismo que se contienen en el cuerpo del presente Dictamen.

Madrid, 19 de julio de 1995
El Secretario General

Vº Bº El Presidente

Ángel Rodríguez Castedo

Federico Durán López