

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, POR PROPIA INICIATIVA, SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY GENERAL PRESUPUESTARIA Y DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, EN AQUELLAS CUESTIONES QUE LE AFECTAN.

I - ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social ha tenido conocimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprobó el Anteproyecto de Ley General Presupuestaria, y de la posterior remisión del correspondiente Proyecto de Ley, al Congreso de los Diputados, al objeto del oportuno trámite parlamentario.

El referido Proyecto de Ley, afecta directamente, como posteriormente se expondrá, a la organización, competencias y funcionamiento del Consejo, por lo que de conformidad con lo preceptuado en el art. 7.1.1.b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación de este Órgano Consultivo, en el que se establece que son funciones del Consejo "emitir dictamen con carácter preceptivo sobre los Anteproyectos de Ley o Proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo", hubiera sido preceptivo, con carácter previo, la emisión de Dictamen del Consejo sobre el Anteproyecto de Ley señalado. El Gobierno, sin embargo, ha omitido el trámite de Dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social, no habiendo dado traslado al mismo del citado Anteproyecto, a los efectos indicados.

Por otra parte, el Gobierno ha aprobado también el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que, a la hora de establecer la nueva estructura administrativa, prevé que el Consejo Económico y Social continúe rigiéndose por su normativa específica.

Ante esta situación, el Consejo Económico y Social considera necesario elevar al Gobierno su Dictamen con las consideraciones y propuestas oportunas sobre la regulación contenida en los proyectos legislativos citados, en aquellas cuestiones que le afectan.

II - CONSIDERACIONES

La Disposición Adicional Tercera del Proyecto de Ley General Presupuestaria señala, en su punto primero, que “...los Entes del sector Público estatal creados al amparo del artículo 6.5 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, se regirán por lo establecido en sus respectivos Estatutos o normas de creación y, con carácter supletorio, por la presente Ley.”. No obstante, a continuación, se exceptiona de esta norma general a algunos entes públicos, entre ellos al Consejo Económico y Social, estableciendo que “... se regirán, en materia presupuestaria, de control y contabilidad, por las normas que la presente Ley establece para los Organismos Autónomos”.

Tal Disposición, al equiparar al Consejo con los Organismos Autónomos en el tratamiento de determinadas materias, entra, a juicio de este Consejo, en clara contradicción con la naturaleza y competencias atribuidas al mismo en la Ley 21/1991, de 17 de junio, que, recogiendo el mandato contenido en la Constitución Española de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones, en la vida económica y social, así como teniendo en cuenta también la previsión constitucional de asesoramiento y colaboración con el Gobierno de los sindicatos y de las organizaciones empresariales y económicas, crea el Consejo Económico y Social como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral que, además de cumplir esa función constitucional, sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano en el que están representados un amplio conjunto de organizaciones socioprofesionales. Rasgos significativos de nuestro Consejo Económico y Social, avalados por, y consensuados con, los interlocutores sociales en el momento de su creación.

En particular, la Disposición de referencia contradice la Ley de creación del CES, que le atribuye en su artículo 10 determinadas peculiaridades en materia presupuestaria, de control y contabilidad acordes con las amplias facultades de autonomía y organización con las que se configura el Consejo, para garantizar su independencia, dada su especial composición y funciones (exposición de motivos, incisos e) y g) de la Ley 21/1991), y supone una modificación sustancial de lo establecido, en materia de régimen presupuestario y de control, en el citado artículo 10, en el que se establece un régimen de funcionamiento que se ha mostrado eficaz y adecuado a las especificidades de este Órgano Consultivo del Gobierno.

La homologación, a efectos de normativa en materia presupuestaria y de control, del Consejo Económico y Social a los Organismos Autónomos no tiene en cuenta su naturaleza jurídica (no es un Organismo Autónomo), la especificidad de su composición (el Consejo está constituido por las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales más representativas, así como por otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos) y sus funciones, ni sus necesarias independencia y autonomía funcional, siempre destacadas en su Ley de creación, lo que ha motivado que en su composición no se prevea la participación de representantes del Gobierno, dado su carácter de Órgano Consultivo del mismo.

Y, además y sobre todo, ignora el fundamento constitucional del Consejo Económico y Social. En efecto, nuestra Constitución propugna un modelo formalizado de representación de intereses, encomendando al legislador el establecimiento de canales y mecanismos adecuados para la participación de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en la toma de decisiones políticas y en especial en las de contenido económico y social.

La creación del Consejo Económico y Social responde al mandato que la Constitución en su art. 9.2 dirige a los poderes públicos, en el sentido de promover y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, mandato que se concreta, para los aspectos económicos y sociales, en el art. 131.2 de la propia Constitución. En concreto, el CES, por voluntad del legislador, deberá garantizar la participación efectiva de los interlocutores sociales y de

otros representantes de intereses colectivos en la dinámica económico-social, reafirmando el papel de los mismos en el desarrollo del modelo Constitucional del Estado, articulándose como órgano que posibilite esa participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de determinadas normas.

Hay que resaltar, pues, que el Consejo Económico y Social es una institución establecida para garantizar esa participación efectiva de los agentes económicos y sociales (en definitiva, de los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones correspondientes: arts. 9.2 y 23 C.E.) en el proceso de formación de la voluntad política y en concreto de la voluntad legislativa sobre las materias socioeconómicas y laborales. El Consejo es así, la sede formal, la institución en la que tienen que desarrollarse las consultas con las organizaciones representativas de los intereses económicos y sociales acerca de los contenidos o las orientaciones de las iniciativas legislativas en materia socio-económica y laboral. El Dictamen del Consejo sobre los distintos proyectos normativos en materia socio-económica y laboral, garantiza la participación de todos los agentes económicos y sociales en el procedimiento legislativo y traslada al Gobierno, a la hora de redactar los proyectos normativos correspondientes, y también, aunque indirectamente, al Parlamento, a la hora de tramitarlos (el Dictamen del Consejo debe formar parte de los antecedentes del correspondiente proyecto normativo que se remite al Parlamento) la "opinión común" que el Consejo ha de posibilitar mediante una labor de síntesis y de equilibrio entre las distintas posiciones encontradas.

Todo ello tiene su reflejo en la Ley de creación del Consejo:

El Consejo es, como dice el art. 1.2 de dicha Ley, un Órgano Consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral;

se configura como un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica, plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines (art. 1.3);

responde a la voluntad del legislador de promover y garantizar el diálogo social a través de un órgano específico de participación de las fuerzas sociales en el ámbito económico y laboral

que sirva de plataforma de consulta y deliberación entre ellas y que constituya un cauce de comunicación entre los interlocutores sociales y el Gobierno (Exp. motivos);

responde a un modelo de participación que exige que las modificaciones legislativas que le afecten sean consensuadas con las organizaciones representadas en el mismo;

responde asimismo, a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que le son propios (Exp. motivos);

se crea como un órgano específico para la formalización de la representación de intereses.

Podemos completar esta definición del Consejo destacando como características básicas del mismo las siguientes:

* Es un órgano de participación. Un órgano que pretende garantizar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, que ayude a consolidar y desarrollar el Estado Social y Democrático de Derecho. Un órgano que sirva de plataforma institucional de diálogo y deliberación (Exp. motivos).

* Es un órgano de naturaleza consultiva, que permite a los agentes económicos y sociales ser escuchados por el Gobierno a la hora de adoptar decisiones en materia socioeconómica y laboral. El CES, mediante la emisión de informes y dictámenes de carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a iniciativa propia, se configura como órgano consultor del Gobierno, colaborando en la formación de decisiones legales y reglamentarias en materia económica y social, asumiendo un papel principal de participación en el procedimiento legislativo. (art. 1.2 y Exp. motivos).

* Es un órgano independiente en la formación y emisión de sus criterios. Por ello se excluye la participación de representantes del Gobierno y se le dota de amplias facultades de autoorganización, para garantizar su autonomía funcional. Para ello, además de su

caracterización como Ente de Derecho Público con autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, el art. 2.6 de la Ley establece que los miembros del Consejo actuarán con plena autonomía e independencia respecto a los poderes públicos. (Exp. motivos).

El Consejo Económico y Social asume materialmente funciones de consulta -preceptiva para el Gobierno en unos casos y facultativa en otros- no muy diversas de las que corresponden al Consejo de Estado, “supremo órgano consultivo del Gobierno”, (art. 107 CE). Con dos elementos diferenciales muy significativos: que, a diferencia del Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social tiene una función consultiva especializada en razón de la materia, y en segundo lugar, que el Consejo de Estado ejerce una consulta de carácter técnico-jurídico basada en la regla de la imparcialidad y neutralidad, mientras que el Consejo Económico y Social no ha de ser entendido como un órgano de carácter técnico, que emite opiniones de carácter “científico”, desde una perspectiva neutral, sino que emite opiniones de carácter político en las que se busca una concordancia práctica de intereses contrapuestos o al menos diferenciados y no homogéneos, en función de intereses más globales del sistema económico y social. Por su propia composición y la dinámica que ella crea, trata de concertar puntos de vista comunes entre posiciones inicialmente conflictivas y sus decisiones reflejan no sólo el producto de una secuencia lógica en el terreno del razonamiento económico, social o jurídico, sino también y fundamentalmente, una lógica de compromiso, de integración de posiciones contrapuestas, que pueden ser discutibles en el plano técnico económico, social o jurídico, pero que responden o son coherentes con el método y los fines de la institución.

De ahí, la naturaleza política de su función en relación con el desarrollo de la política económica y social y la importancia de sus funciones que, en cuanto suponen colaborar en la formación de decisiones legales y reglamentarias en materia económica y social, tienen materialmente trascendencia constitucional, superando el mero papel de un instrumento técnico e insertándose en el proceso de elaboración de la legislación y reglamentación social y el diseño de la política económica y social, haciendo posible, desde el pleno respeto de los poderes constitucionalmente propios del Gobierno y del Parlamento,

que los mismos conozcan la posición concertada en su caso, al respecto de las representaciones de los distintos grupos sociales y económicos.

Así pues, el Consejo Económico y Social, en el juego de las instituciones, desempeña un papel relevante, como órgano privilegiado y formalizado de participación de los agentes económicos y sociales (son los que componen el Consejo) en la vida económica y social lo que le diferencia claramente de los Organismos Autónomos que son creados, bajo la dependencia de la Administración General del Estado, para la gestión de actividades de fomento, prestación o servicio público de competencia de dicha Administración. Tienen, por tanto, por objeto la realización de actividades administrativas de ejecución o gestión, de fomento o prestación, reservadas con o sin monopolio a la Administración General del Estado; dependen siempre de un Ministerio al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad.

Por ello, es evidente que el legislador cuando, desarrollando la Constitución, crea por Ley el Consejo Económico y Social, no está pensando obviamente en un Organismo Autónomo; de ahí que la naturaleza, composición y funciones que la Ley atribuye al Consejo Económico y Social no pueden ser homologables a la naturaleza, composición y funciones que tienen atribuidos los Organismos Autónomos.

Por otra parte, la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado está siendo objeto de revisión y al efecto ha sido aprobado por el Consejo de Ministros y remitido al Congreso de los Diputados un “Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado” (LOFAGE).

Este Proyecto clasifica los órganos públicos diferenciadamente de la Administración General del Estado, en Organismos Autónomos y en Entidades Públicas Empresariales, sin ninguna otra distinción (artículo 42), describe sus funciones, creación, patrimonio, régimen presupuestario, etc., con generalidad, deroga expresamente los artículos 4 (clasificación de los organismos autónomos) y 6 (normas por las que se rigen las sociedades estatales y entes del sector público) de la vigente LGP. No obstante, dispone en su Disposición Adicional Sexta, y es

importante resaltarlo, que el Consejo Económico y Social se regirá por su legislación específica.

La aplicación prioritaria de la legislación específica del Consejo, reconocida en el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, no concuerda e incluso contradice, la regulación prevista en la Disposición Adicional Tercera del Proyecto de Ley General Presupuestaria que impone al Consejo Económico y Social en materia presupuestaria, de control y contabilidad, la aplicación de la norma general señalada para los Organismos Autónomos, en detrimento de su propia y específica norma.

En este sentido, se entiende necesario la modificación en el correspondiente trámite parlamentario, de la Disposición Adicional Tercera del Proyecto de Ley General Presupuestaria, en concordancia con el reconocimiento de la aplicación preferente de la normativa específica del Consejo, que realiza el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en su Disposición Adicional Sexta, evitando de esta forma la clara contradicción legislativa que se produciría. Asimismo se considera necesaria una referencia más explícita y más correcta sistemáticamente, a la especificidad del Consejo, en este último Proyecto de Ley.

III.- PROPUESTAS

Por todo lo expuesto, el Pleno del Consejo Económico y Social celebrado el 26 de octubre de 1995, adopta los siguientes Acuerdos:

- 1. Proponer la modificación del Proyecto de Ley General Presupuestaria, en el sentido de suprimir la alusión que hace al Consejo Económico y Social la Disposición Adicional Tercera, en su segundo párrafo, al objeto de que éste siga regulándose por sus normas específicas, tal como previene el párrafo primero de la referida Disposición Adicional debiendo quedar por tanto, tal inciso, con la siguiente redacción:**

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. Entes Públicos.

“No obstante lo anterior, la Agencia de Protección de Datos, Patrimonio Nacional y el Consejo de Seguridad Nuclear se regirán, en materia presupuestaria, de control y contabilidad, por las normas que la presente Ley establece para los Organismos Autónomos”.

JUSTIFICACIÓN:

Por sus funciones, composición y naturaleza jurídica, el Consejo Económico y Social, no puede homologarse en su tratamiento a los Organismos Autónomos, por lo que sería procedente que se mantuviera la remisión a su legislación específica en las materias que contempla la señalada Disposición Adicional.

Asimismo se hace necesario ajustar y adecuar lo preceptuado en la Disposición Adicional Sexta del Proyecto de Ley Orgánica de “Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado” con la Disposición Adicional Tercera del Proyecto de Ley General Presupuestaria, otorgando preferencia de aplicación a la legislación específica del Consejo.

2. Proponer la modificación del Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en el sentido de incorporar, después de la Disposición Adicional Decimoquinta, una nueva Disposición Adicional con el siguiente tenor:

DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSEXTA. Régimen jurídico del Consejo Económico y Social.

El Consejo Económico y Social se regirá por su legislación específica.

JUSTIFICACIÓN:

Con el fin de situar institucionalmente al Consejo Económico y Social en el lugar que corresponde a los Órganos Consultivos del Gobierno con relevancia constitucional y preservar la configuración específica que el

legislador, con el consenso de los interlocutores sociales, le otorgó, se entiende necesario establecer expresamente que el Consejo Económico y Social se regula por su legislación específica.

Madrid, 26 de octubre de 1995

El Secretario General

Vº Bº

Angel Rodríguez Castedo

El Presidente