

Nº 26
Segundo trimestre 2021

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Gabilex
Nº 26
Junio 2021
<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

Número 26. Junio 2021

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.



Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO



D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia



Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción	11
-------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA TRIBUTACIÓN LOCAL ANTE EL RETO DE LA ECONOMÍA DIGITAL

D. Jesús María Royo Crespo	15
----------------------------------	----

LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA Y PROPUESTAS DE MEJORA DE SU RÉGIMEN JURÍDICO. REFLEXIONES EN EL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA INSTITUCIÓN.

José Manuel Rodríguez Muñoz.....	49
----------------------------------	----

OFERTAS ANORMALMENTE BAJAS: PARÁMETROS OBJETIVOS, ONEROSIDAD Y CONVENIO LABORAL.

Ignacio López González	93
------------------------------	----

EL COMPLEJO MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN LAS ESTRATEGIAS ADMINISTRATIVAS DE SMART MOBILITY

José Alberto España Pérez	147
---------------------------------	-----



EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO COMO LLAVE PARA
LA REEDUCACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL
Gabriel Caro Herrero 217

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

UNA VISION DEL PUBLIC COMPLIANCE EN ARGENTINA,
TRATANDO DE SEGUIR EL MODELO ESPAÑOL
Luis Ceserani.....299

BASES DE PUBLICACIÓN 341



EDITORIAL

En el número 26 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a dos trabajos de la sección internacional, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D. JESÚS María Royo Crespo con el artículo que lleva por título "La tributación local ante el reto de la economía digital". El autor aborda con maestría como Las entidades locales se enfrentan de nuevo a un momento crucial en lo que se refiere a su financiación. Se hace imprescindible que las "administraciones superiores" integren en la nueva economía a la administración local.

A continuación, D. José Manuel Rodríguez Muñoz analiza en un interesante y profuso trabajo "La posición institucional del Consejo Económico y Social de Extremadura y propuestas de mejora de su Régimen Jurídico. Reflexiones en el trigésimo aniversario de la Institución".

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Ignacio López González que aborda las ofertas anormalmente bajas: parámetros objetivos, onerosidad y convenio laboral.



D. José Alberto España Pérez en su artículo “El complejo marco normativo de la protección de datos en las estrategias administrativas de smart mobility” analiza con brillantez como la denominada movilidad inteligente (smart mobility por su término en inglés) está llamada a revolucionar los desplazamientos por la ciudad y, por ende, a la Administración Pública. Esta nueva forma de ver y entender los movimientos urbanos apuesta por una movilidad más respetuosa con el medioambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, utilizando las numerosas ventajas que ofrece la inteligencia artificial.

D. Gabriel Caro Herrero analiza pormenorizadamente el tratamiento penitenciario como llave para la reeducación y reinserción social.

Por último, la sección internacional se cierra con un trabajo de D. Luis Ceserani que hace una reflexión sobre “Una visión del public compliance en Argentina, tratando de seguir el modelo español”. Un interesante artículo que hará las delicias de los lectores.

El Consejo de Redacción



LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA Y PROPUESTAS DE MEJORA DE SU RÉGIMEN JURÍDICO. REFLEXIONES EN EL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA INSTITUCIÓN.

D. José Manuel Rodríguez Muñoz

Letrado de la Junta de Extremadura
Doctor en Derecho. Prof. Derecho Administrativo de la
UEX
Secretario General del CES de Extremadura entre
2002-2006

RESUMEN: El presente trabajo pretende contribuir a la no muy abundante bibliografía sobre los Consejo económicos y sociales de las Comunidades Autónomas con unas reflexiones sobre la naturaleza, función y régimen jurídico del Consejo económico y Social de Extremadura en el año en que se cumple el treinta aniversario de su Ley de creación y el décimo aniversario de la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura que recoge explícitamente al mismo como institución de



naturaleza estatutaria. Queremos subrayar la importancia de la función consultiva de oportunidad que aportan estas instituciones, como órganos de participación de los agentes sociales y de la sociedad civil organizada en la elaboración de las normas que contienen un contenido inequívocamente económico y de repercusión social, contribuyendo al enriquecimiento de las mismas y a ampliar la base participativa de la sociedad en el proceso democrático legislativo.

ABSTRACT: This Paper aims to contribute to the not very abundant bibliography on the Economic and Social Councils of the Autonomous Communities with some reflections on the nature, function and legal regime of the Economic and Social Council of Extremadura in the year in which celebrate the thirtieth anniversary of its Law of creation and the tenth anniversary of the reform of the Statute of Autonomy of Extremadura which explicitly includes it as an institution of a statutory nature. We want to underline the importance of the advisory function of opportunity provided by these institutions, as participation bodies of social agents and organized civil society in the elaboration of norms that contain an unequivocally economic content and of social impact, contributing to the enrichment of the same ones and to broaden the participatory base of the society in the legislative democratic process.

PALABRAS CLAVE: Consejo Económico y Social, Comunidad Autónoma de Extremadura, Estatuto de Autonomía, órganos consultivos, Comunidades Autónomas, Agentes sociales, participación social, CES.



KEYWORDS: Economic and Social Council, Autonomous Community of Extremadura, Statute of Autonomy, advisory bodies, Autonomous Communities, Social agents, social participation, CES.

SUMARIO:

I.- EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA EN SU CONTEXTO INICIAL (1991-2011), ANTECEDENTES Y ARRANQUE.

II.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA DE 2011 Y LA ACTUAL POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

III.- SOBRE LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL CES EXTREMEÑO.

IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS DE FUTURO Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA A LOS 30 AÑOS DE SU LEY REGULADORA.

IV.- BIBLIOGRAFÍA.



I.- EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA EN SU CONTEXTO INICIAL (1991-2011), ANTECEDENTES Y ARRANQUE.

En 2021, a 30 años vista de la creación tanto del CES estatal como del de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el décimo aniversario de la reforma del Estatuto de Autonomía de 2011, hemos asumido con naturalidad la existencia de instituciones como los Consejos económicos y sociales, órganos consultivos y de participación social de inestimable valor para dotar al legislador y a la administración de la transparencia, la opinión y la dación de cuentas imprescindible en el moderno paradigma de las actuales exigencias de la gobernanza pública.

Pero no siempre fue así. El dictado del escueto artículo 152.1 de la Constitución, parecía limitar las instituciones de autogobierno de las CCAA a las que aparecían en su literalidad, en interpretación cicatera que fue tempranamente desmentida por el superior intérprete de la Carta Magna.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha determinado en relación con la creación instituciones propias por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, en clara e inconcusa línea jurisprudencia, de la que es muestra la Sentencia núm. 247/2007, de 12 diciembre, que en el fundamento jurídico 12, que *"el art. 152.1 CE contiene un importante límite a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas al fijar los elementos centrales configuradores de la autonomía política de las Comunidades que accedieron a*



la autonomía por la vía del art. 151 CE (Asamblea, Consejo de Gobierno y Presidente).

Sin embargo, la organización institucional a la que se refiere el art. 147.2.c) CE no la hemos considerado reducida a las instituciones expresamente contempladas en el citado art. 152.1 de la Constitución.

En este sentido, hemos considerado lícita en la perspectiva constitucional la regulación en el Estatuto de Autonomía del Sindic de Greuges (STC 157/1988, de 15 de septiembre y también de la Sindicatura de Cuentas (SSTC 187/1988, de 17 de octubre y 18/1991, de 31 de enero o de que puedan serlo los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre. En todos estos supuestos se trata de instituciones no previstas constitucionalmente, aunque algunas de ellas se incluyeran ya en los primeros Estatutos de Autonomía (arts. 35 y 42 EAC 1979.

De todo ello se desprende, en fin, que los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro.



El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, pero que opera, reiterémoslo de nuevo, dentro de los límites que se deriven de la Constitución”.

Esta facultad de crear instituciones estatutarias más allá de lo previsto en el artículo 147 de la Constitución Española, y con los límites previstos en la propia Constitución y el resto de ordenamiento, ha sido refrendado en doctrina del extinto Consejo Consultivo de Extremadura¹, que tuvo ocasión de pronunciarse sobre este particular en su dictamen 66/2009, de 19 de marzo de 2009², en el que se señalaba: *“Cabe recordar que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene la competencia exclusiva, reconocida en el número I del apartado I, del artículo 7 la organización de sus Instituciones de autogobierno, si bien el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, se ha cuidado de interpretar tal competencia, precisando que la potestad organizativa que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de las que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que*

¹ Suprimido por Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura.

² Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea el Instituto de Estadística de Extremadura



contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión instituciones de autogobierno un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos –Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidencia de la Junta-, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.12.18 de la Constitución corresponde fijar al Estado. Puntualizando en la Sentencia 132/1989, de 18 de julio, que el título competencial que estamos examinando se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa>>. Tales extremos ya fueron puestos de manifiesto por este Consejo en el Dictamen 56/2008, de 28 de febrero”.

Se da la circunstancia de que, al amparo de esta interpretación, del hecho de que el listado de instituciones de autogobierno constitucionalmente relatado no sea un *numerus clausus*, sino un mínimo obligatorio, el legislador extremeño dio carta de naturaleza a la institución que ahora recoge el artículo 47 del estatuto vigente, sin que hubiera referencia estatutaria a esa institución consultiva en el texto original de 1983 ni en ninguna de sus modificaciones posteriores.

Esta situación se repite en muchas Comunidades Autónomas, que aun no previendo inicial y



expresamente la creación de sus Consejos Económicos y Sociales, aprueban sus respectivas leyes reguladoras de estas instituciones en la interpretación después corroborada por el Tribunal Constitucional.

Actualmente, los Consejos económicos y Sociales autonómicos están regulados en las siguientes normas, muchas de ellas, modificadas posteriormente, o incluso con derogación de otras anteriores: Ley estatal núm. 21/1991 de 17 de junio de creación del Consejo Económico y Social de España, Ley núm. 13/1990 de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social de Castilla y León, Ley núm. 9/1990 de 9 de noviembre del Consejo Económico y Social de Aragón, Ley núm. 3/1991 de 25 de abril de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, Ley núm. 1/1992 de 27 de abril del Consejo Económico y Social de Canarias, Ley núm. 3/1993 de 16 de julio del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Ley núm. 6/1995 de 28 de junio del Consejo Económico y Social de Galicia, Ley núm. 5/1997 de 26 de noviembre del Consejo Económico y Social de Andalucía, Ley núm. 10/2000 de 30 de noviembre del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, Ley núm. 7/2005 de 8 de junio del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, Ley Foral núm. 2/2006 de 9 de marzo del Consejo Económico y Social de Navarra, Ley núm. 8/2012 de 17 de mayo, de Normas reguladoras del Consejo Económico y Social Vasco, Ley núm. 1/2014, de 28 de febrero, del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana y la Ley núm. 8/2018 de 11 de diciembre del Consejo Económico y Social de Cantabria.



No han escapado estas instituciones consultivas de los recortes provocados por la última crisis económica desde 2007, y que dio como resultado su supresión, caso de Castilla-La Mancha, Madrid o Asturias, o la suspensión sine die de su funcionamiento, en el caso de la Rioja³. En todos los casos, como se justifica en los expositivos de sus respectivas leyes supresoras o suspensivas, al socaire de una pretendida racionalización de estructuras administrativas o de un supuesto ínfimo ahorro, se prescinde de instituciones cuya utilidad está fuera de toda duda, y que contribuyen muy intensamente en mejorar la calidad de las normas jurídicas y la necesaria participación de los principales operadores económicos de la sociedad en su elaboración, en gestos eminentemente cosméticos, por cuanto en paralelo no se prescinden o se acomete la racionalización de estructuras autonómicas mucho más onerosas y de utilidad más dudosa.

En cuanto a sus antecedentes, recordemos que los Consejos Económicos y sociales de las Comunidades Autónomas nacen a imagen y semejanza del CES del Reino de España, y éste a su vez tiene sus correlatos

³ Cfr. la Ley núm. 13/2011 de 3 de noviembre de supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, Ley núm. 3/2012 de 20 de julio de suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja, Ley 8/2012, de 28 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid. (El artículo 60 regula la Extinción del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid) y la Ley núm. 8/2017 de 27 de octubre de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.



anteriores y antecedentes inspiradores en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas⁴, y en el Comité Económico y Social de la Unión Europea⁵, y la innegable experiencia de otros CES en la mayoría de los Estados europeos de nuestro entorno⁶.

El encaje constitucional de la existencia, tanto del CES estatal, como de los autonómicos, no precisa de floridas explicaciones. Desde luego no hay que buscarle encaje en el órgano al que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución Española, encargado de asesorar al gobierno en los proyectos de planificación económica, como alguna vez se ha pretendido.

En realidad, la exigencia del CES se ampara indirectamente en el artículo 105, en cuanto recoge *"la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten"*, y más directamente, en

⁴ Al respecto, cfr., por todos, Paniagua Redondo, R.: *La reforma del Consejo Económico y social de las naciones Unidas (1945-2000)*, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 161 y ss.

⁵ Vid, por todos, Sierra Cristóbal, R.: *El Comité Económico y social de las Comunidades Europeas*, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, pág. 106

⁶ Para un estudio comparado en diferentes Estados de los CES y su regulación, vid., Villavicencio Ríos, A.: "Los Consejos Económicos y Sociales en los países europeos", en Ojeda Avilés, A. (Coord.): *Los Consejos económicos y Sociales*, Ed. Trotta, Madrid, 1992, págs. 53 y ss.



el propio y mero artículo 1.1 de la Carta magna, por cuanto se deduce de la propia configuración del Estado como Social y democrático de derecho.

La cláusula de estado social, en feliz y clásica expresión de Herman Heller⁷, impone la participación activa de los agentes sociales en la labor de los poderes públicos. Y es que, la Constitución Española, desde los Principios Generales de su Título Preliminar, impone a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Así lo reconoce igualmente el Estatuto de Autonomía de Extremadura en su actual redacción, en su artículo 73.2, que dispone que "*Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma fomentarán y, en su caso, regularán la participación de los agentes sociales y económicos en organismos e instituciones con funciones de desarrollo de Extremadura*".

Sobre la mención en el Estatuto de Autonomía de la sede en Mérida del Consejo económico y social extremeño (art. 47), solo debemos decir que obedece a la intención de ubicar en diferentes ciudades de nuestra región la sede de las instituciones consultivas, correspondiendo a Badajoz la sede el Consejo

⁷ Heller, H.: "Staat", *Handwörterbuch der Soziologie*, Alfred Vierkandt (Hg.), unveränderter Neudruck, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1959 (1ª edición 1931), pp. 608-616.



Consultivo, a Cáceres la del Consejo de Cuentas y a Plasencia la del Personero del Común.

En cuanto a la regulación actual del Consejo económico y social regional, como decíamos, se trata de uno de los Consejos autonómicos de mas reciente creación en España, al datar su Ley de creación de 1991. En efecto, es la Ley 3/1991, de 25 de abril, la que crea el Consejo Económico y Social de Extremadura y lo configura como órgano consultivo del Gobierno regional en las materias de orden económico y social.

En su exposición de motivos, se lee que "El Consejo Económico y Social se configura como un órgano consultivo del Gobierno regional, en las materias de orden económico y social, competencia de la Comunidad Autónoma, y gozará de amplias facultades de autonomía y organización en su funcionamiento".

Concluye el Preámbulo poniendo de relieve que "el Consejo Económico y Social será una institución representativa de los intereses económicos y sociales de la sociedad extremeña, constituyendo un elemento valioso para la toma de decisiones en las indicadas materias por parte del Gobierno, lo que sin duda redundará en el progreso económico y social de Extremadura".

Asimismo por el Decreto 18/1993, de 24 de febrero (DOE núm. 28, de 6 de marzo), modificado por el Decreto 251/2000, de 19 de diciembre (DOE núm. 150, de 26 de diciembre), se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicha institución.



Se daba pues, la paradoja de que la única institución consultiva creada hasta 2001 en la Comunidad Autónoma de Extremadura, no tenía plasmación en el Estatuto de Autonomía, y en cambio, aquellas que, si disponían de esa cobertura estatutaria desde 1999, Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas, no se constituyeron, el primero hasta 2001, siendo suprimido, como ya hemos avanzado, por Ley 19/2015, de 23 de diciembre, y el segundo aún no ha sido regulado por Ley.

II.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA DE 2011 Y LA ACTUAL POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

El actual artículo 47 del Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, intitulado “Consejo Económico y Social”, establece:

“Una ley de la Asamblea regulará la composición, las competencias, el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura, con sede en la ciudad de Mérida, como órgano colegiado consultivo de la Junta en materias socioeconómicas”.

No podemos comenzar una adecuada exégesis de este precepto, sin hacer referencia a otro precepto, el artículo 15 del Estatuto, en aplicación del canon hermenéutico de interpretación sistemática que consagra nuestro artículo 1.3 del Código Civil.



Y es que la inteligencia del contenido y el significado del artículo 47 del estatuto, y de la institución en éste recogido, el Consejo Económico y Social de Extremadura (en adelante CES), sólo adquiere su verdadero relieve, enmarcado en el citado artículo 15.

En éste, se recogen, como se advierte en su título, las *"Instituciones de autogobierno y otras instituciones estatutarias"*. Y en referencia a estas últimas, el párrafo 2 del precepto establece lo siguiente:

"Además, son instituciones estatutarias, dotadas de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Personero del Común".

En este sentido es fácilmente comprensible que el Estatuto de Autonomía de 2011 viene a consagrar, no sólo una realidad *de facto* como es la existencia del Consejo económico y Social de Extremadura, sino a otorgarle el rango y reconocimiento que le corresponde como institución autonómica con reconocimiento estatutario, de naturaleza consultiva y coadyuvante en el autogobierno regional.

Naturalmente nos encontramos pues ante un precepto de nuevo cuño, sin antecedentes en el propio Estatuto de Autonomía, pero con claros precedentes en otros textos estatutarios de otras Comunidades Autónomas.

De entre los de la última oleada modificadora de Estatutos que arrancó en 2004, debemos comenzar por



el de Cataluña de 2006, parcialmente declarado inconstitucional e interpretado en gran parte por la Sentencia 31/2010, de 28 de junio. En su artículo 72, intitulado "Órganos consultivos del Gobierno", en su apartado 2, se lee que *"El Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña es el órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materia socioeconómicas, laborales y ocupacionales. Una ley regula su composición y funciones"*.

Este precepto no fue motivo de impugnación en los diferentes recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto, por lo que no hubo oportunidad de que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre los mismos.

En la reforma de 2006 del Estatuto de la Comunidad valenciana de 1982⁸, dentro del Capítulo VI "De las otras Instituciones de la Generalitat", y en la Sección Segunda. "De las instituciones consultivas y normativas de la Generalitat", el artículo 42 dispone que *"El Comité Econòmic i Social es el órgano consultivo del Consell y, en general, de las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana, en materias económicas, sociolaborales y de empleo."*

En cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración

⁸ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1-7-1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana



del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule”.

Andalucía, por su parte, a través de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, recoge en el capítulo VI de su Título IV, titulado “Otras instituciones de autogobierno”, artículo 132, lo siguiente:

“1. El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos.

2. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento”.

En términos básicamente similares se expresan en este sentido los Estatutos de Castilla y León, Aragón y Baleares.

Como decíamos, se trataba de una omisión en nuestro Estatuto que era necesario y perentorio corregir, para configurar un elenco completo y sistemático de instituciones de relevancia estatutaria y naturaleza y finalidad consultivas.

Ya en el texto propuesto por la Comisión de expertos creada para la elaboración de un borrador de texto articulado por el Decreto 295/2007, de 14 de septiembre, regulador de la Comisión de Expertos para



el estudio y deliberación de las cuestiones relacionadas con la reforma del Estatuto de Autonomía y la financiación autonómica, se recoge un precepto, con el número 59, en el que se recoge que *"Una Ley de la Asamblea, aprobada por mayoría absoluta, regulará la composición, organización y funciones del Consejo Económico y Social de Extremadura, como órgano colegiado de carácter consultivo en asuntos socioeconómicos que afecten a la Región"*.

En el texto finalmente remitido a la Asamblea como Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOAE Nº 229, de 28 de mayo de 2009), ya consta con su definitivo numeral, el Artículo 47, "Consejo Económico y Social", y con el texto finalmente aprobado, al no haberse producido enmiendas en su tramitación, sea en el Asamblea, sea a su paso por las Cortes Generales:

"Una Ley de la Asamblea regulará la composición, las competencias, el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura, con sede en la ciudad de Mérida, como órgano colegiado consultivo de la Junta en materias socioeconómicas".

Por su innegable interés, debemos reseñar las reflexiones que, al hilo de este precepto, realizó el Consejo Consultivo de Extremadura en su Dictamen 132/2009, de 29 de julio, sobre Propuesta de Ley sobre Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura:



"En el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, por Ley se crea un órgano consultivo en materia económica y social que ahora, el proyecto de reforma incluye en el Estatuto, por lo que el Consejo Económico y Social se configura como un órgano de relevancia estatutaria.

Con relación a este precepto, ha de ponerse de relieve, en primer término que los artículos que regulan el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas y el Personero del Común contienen una referencia descriptiva o definitoria de la institución objeto de regulación, tal referencia se echa de menos en lo que concierne al Consejo Económico y Social, pues, únicamente se alude a la Ley que regulará la composición, las competencias, régimen jurídico, organización y funcionamiento de esta institución.

Debería considerarse, por razones de sistemática del Capítulo, la posibilidad de incorporar a este artículo una referencia definitoria de esta institución, que recogida en un apartado primero, podría ser del siguiente tenor o similar: "El Consejo Económico y Social se configura como un órgano consultivo del Gobierno regional, en materias de orden económico y social".

En segundo término, el precepto objeto de análisis se refiere al Consejo como órgano colegiado consultivo de la Junta, no obstante, tratándose de un órgano consultivo responderá a una estructura colegiada que tendrá reflejo tanto en su composición como en la forma de adopción de sus decisiones, por lo que resulta



innecesario, por reiterativo que se defina como órgano colegiado, dada su naturaleza de órgano consultivo”.

Suscribimos las sugerencias del superior órgano consultivo extremeño. Hubiera sido más que deseable que la finalidad del Consejo Económico y Social se contuviese específicamente en el texto del artículo, al modo y manera que se contiene en el Estatuto andaluz.

Paremos mientes en las características anteriores. Por un lado, hablamos de que se trata de una institución de la Comunidad Autónoma de Extremadura. No es un mero órgano de la administración de la Comunidad Autónoma. Está inserto junto al resto de instituciones consultivas, en el precepto que enumera las instituciones de autogobierno y otras instituciones coadyuvantes a las de autogobierno.

Además, en ese mismo apartado 2 del artículo 15 en el que se menciona el CES, se recoge que esas otras instituciones estatutarias, “gozarán de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria”, aspectos estos que no se recogen debidamente en la actual Ley reguladora del CES de Extremadura, y que deberían ser, por tanto, objeto de la adecuada modificación.

Todo lo anterior, pone de manifiesto, que el actual Estatuto de Autonomía extremeño, cuyo décimo aniversario se celebra este año, ha querido conferir al CES de un rango y naturaleza equivalente al del resto de instituciones consultivas de la región, y que las mismas no sean meros organismos públicos dependientes de la administración de la Comunidad Autónoma, sino entes



públicos que desempeñan por si mismos “*sus funciones y competencias con sometimiento a la ley y de conformidad con los principios de lealtad institucional, solidaridad, colaboración, coordinación, cooperación y mutua ayuda, entre sí y con todos los poderes públicos*”, como reza el apartado 3 siempre del mismo artículo 15 del Estatuto.

III.- SOBRE LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL CES EXTREMEÑO.

En cuanto a la naturaleza del CES, no cabe duda ya de que se trata de una institución, de naturaleza estatutaria, de finalidad consultiva de oportunidad.

Estas consideraciones nos ponen sobre la pista de la naturaleza funcional del CES. Comencemos diciendo lo que no es, ni debe de ser un Consejo Económico y Social. No es un órgano de concertación y de diálogo social entre agentes sociales.

Si antes hemos citado como órganos inspiradores de los órganos regionales los CES de las Naciones Unidas y el Comité económico y social de la UE, no podemos menos que hacer nuestras las reflexiones que al respecto de este último, realiza Serra Cristóbal, y que entendemos son plenamente trasladables al CES extremeño: “El Comité no es un órgano de concertación. El término concertación, en un sentido amplio, implica un procedimiento en el que la consulta a los medios socioprofesionales es un principio y una consecuencia de



ciertos compromisos acordados por los participantes con el objetivo de obtener un cierto resultado. Por el contrario, la consulta institucionalizada es un procedimiento regular y oficial destinado a obtener la opinión de los intereses socioeconómicos sobre ciertas propuestas de actuación, pero sin ningún compromiso por ninguna parte”⁹.

La consecución de los objetivos, loables y recogidos en el propio Estatuto de Autonomía, en su artículo 7.4, de los poderes públicos regionales, de promover “*la concertación y el diálogo social con sindicatos y empresarios como instrumentos necesarios en la concepción y ejecución de sus políticas de cohesión y desarrollo*”, debe realizarse por cauces distintos y órganos previstos para esa función exclusiva, que nada tienen en común con la función consultiva del CES.

En el CES se trata de propiciar un foro de diálogo, no entre los agentes sociales, sino de los agentes sociales y la administración, y su ámbito de aplicación es mucho más amplio que el de la concertación de las políticas sociales o las relaciones laborales, sino que incluye cualquier otra política o acción pública de contenido económico o social.

Del mismo parecer, Aragón Reyes lo argumenta rotundamente: “No se trata de una representación de intereses, exactamente, o de la creación de cámaras parlamentarias ‘corporativas’, sino de una ‘participación’

⁹ Serra Cristobal, R., *op. cit.*, pág. 24.



consultiva (no decisoria, no importa repetirlo), perfectamente separada de los gobiernos y de los parlamentos y sin funciones sustitutivas de éstos”¹⁰.

Para su función consultiva, el CES extremeño, en su Ley de 1991, mínimamente modificada en su artículo tercero por las leyes 7/1996 de 24 de octubre, 10/1998 de 26 de junio y 3/2018, de 21 de febrero, estará integrado por 25 miembros, incluido su Presidente (artículo 3 de la Ley). De ellos, ocho compondrán el Grupo Primero en la representación de las organizaciones sindicales, ocho el Grupo Segundo, en representación de las organizaciones empresariales, y ocho el Grupo Tercero, correspondiendo uno de ellos al sector agrario, uno a Usuarios y Consumidores, uno al sector de la economía social, uno a la Universidad, uno al Tercer Sector de Acción Social, uno al Consejo de la Juventud, siendo los dos restantes expertos en las materias competencias del Consejo¹¹.

¹⁰ Aragón Reyes, M.: “El Conejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº. 1, 1999, pág. 34.

¹¹ Los miembros del Consejo representantes del Grupo Primero serán designados por las organizaciones sindicales que hayan obtenido la condición de más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Los miembros del Consejo representantes del Grupo Segundo serán designados por las organizaciones empresariales que gocen de capacidad representativa, en proporción a su representatividad, con arreglo a lo dispuesto en la disposición

adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, según redacción dada por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Los miembros del Consejo representantes del Grupo Tercero serán propuestos, en cada caso, por las entidades o asociaciones que a continuación se indican:

- a) El correspondiente al sector agrario, por las organizaciones profesionales agrarias con implantación regional en el referido sector.
- b) El correspondiente al sector de la economía social, por las asociaciones regionales de cooperativas y sociedades laborales.
- c) El correspondiente a los usuarios y consumidores, por las asociaciones y organizaciones del sector.
- d) El correspondiente a la Universidad, por el órgano de Gobierno competente de la Universidad de Extremadura.
- e) El del Tercer Sector de Acción Social, por la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura.
- f) El del Consejo de la Juventud, a propuesta de dicho Consejo.

Los dos expertos serán nombrados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, a propuesta del Consejero de Economía e Infraestructuras, entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia, previa consulta a los grupos integrantes del Consejo.



Las funciones del CES, de la que, como hemos advertido, nada refiere el Estatuto de Autonomía en su artículo 42, deben ser recogidas en su Ley de Creación. Actualmente, son funciones de esta institución (artículo 5 de la Ley), las siguientes:

"1.1. Emitir dictámenes con carácter previo, preceptivo y no vinculante sobre:

a) Anteproyectos de ley o Proyectos de Decreto Legislativo que regulen materias económicas y sociales competencia de la Comunidad Autónoma y proyectos de Decretos que se consideren por el Gobierno tienen una especial transcendencia en la regulación de las indicadas materias y sobre los Planes y Programas que en esta materia elabore el Ejecutivo.

Se exceptúa expresamente de esta consulta el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

b) Anteproyectos de Ley o de otras disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo.

c) Separación del Presidente y del Secretario General.

d) Cualquier otro asunto que por precepto expreso de una ley, haya que consultar al Consejo.

1.2. Emitir dictámenes en los asuntos que, con carácter facultativo, se sometan a consulta del mismo por el Gobierno regional o la Asamblea de Extremadura.



1.3. Elaborar, a solicitud del Gobierno o por propia iniciativa, estudios o informes en el marco de los intereses que le son propios.

1.4. Regular el régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

1.5. Elaborar y elevar anualmente al Gobierno una Memoria en la que se refleje sus consideraciones sobre la situación socio- económica de la región”.

Se advierte con claridad que la naturaleza prístina del Consejo económico y Social es la de institución consultiva. Y sobre ésta función, valgan las palabras que Granada Hijelmo dedica a la función consultiva en general, antes de adentrarse en la de índole jurídico que representa el Consejo de estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas: “el sutil mecanismo de la legitimación del ejercicio diario del poder se ha construido históricamente a través del esquema básico de todo dialogo humano: la pregunta y la respuesta, pues, como, en un alarde de concisión, ha esquematizado Alvaro D’Ors, sólo pregunta quién puede y responde quien sabe. Pertenece, en efecto, a la esencia de la potestad el poder de interrogar a quienes saben sobre el sentido de la acción de gobierno, es decir, en torno a lo que puede o debe hacerse o ha de ser omitido, o acerca de lo que hay que ordenar, prohibir o tolerar. Y es propio de quienes -por saber- ostentan la autoridad,



contestar a esas preguntas con autorizadas respuestas, basadas en la razón”¹².

Lógicamente, como se deduce a primera vista de la función consultiva principal, la emisión de dictámenes preceptivos sobre anteproyectos de Ley, la principal dificultad que entraña el ámbito de aplicación de su función, estriba en la interpretación del concepto jurídico indeterminado “*que regulen materias económicas y sociales*”. De cuales considere el ejecutivo autonómico sean esas materias económicas y sociales, dependerá la amplitud de la función consultiva de la institución.

Sin dejar se criticar tan abierta fórmula legal, y aun admitiendo que se reproduce de manera casi idéntica en el resto de leyes reguladoras de los CES autonómicos, y aun en el estatal, debemos aportar que creemos que dada la naturaleza de institución de participación de los agentes sociales y resto de la sociedad civil institucionalizada en el proceso de elaboración normativa, no cabe otra interpretación que la más extensiva posible, aplicando a las dudas interpretativas el brocardo “*odiosa sunt restringenda*”, o “*in dubio pro cive*”.

Esta interpretación extensiva conlleva a entender que por materia económica y social, no sólo tiene que entenderse aquella cuyo *nomen iuris* haga referencia a

¹² Granado Hijelmo, I.: “La función de los Consejos consultivos: (una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)”, *Revista jurídica de Navarra*, Nº 28, 1999, pág. 44.



cualquiera de las que cabalmente se entienden comprendidas en estas, sino que atendiendo a los efectos esperados que produzca la norma una vez emanada, debemos entender que salvo las normas de pura autoorganización de la administración, cualquier norma de regulación, aplicación o ejecución de políticas públicas, con rango de Ley, tiene suficiente entidad y repercusión social y previsiblemente económica, como para que se ofrezca a la participación en su elaboración de los agentes sociales y resto de la sociedad civil a través del CES.

En concreto, para discernir las materias económicas y sociales, se podría partir, por analogía, admitiendo como "núcleo duro" e indiscutible, aquellas efectivamente relacionadas en el artículo 7.1.3 de la Ley estatal reguladora del CES de España, Ley 21/1991, de 17 de junio. En el mismo, se recogen, como materias susceptibles de que el CES estatal elabore, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por propia iniciativa, estudios o informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, las siguientes:

Economía; Fiscalidad; Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Asuntos y Servicios Sociales; Agricultura, caza y pesca; Universidad, Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transporte y Comunicaciones; Industria, Energía y minería; Vivienda; Desarrollo Regional; Comercio interior, Mercado Único Europeo y Cooperación para el Desarrollo.



En todo caso, también puede encuadrarse la materia socio-económica, de consulta preceptiva, de manera negativa, como sugiere Aguiló Crespí¹³, para quien no serían de consulta obligada al CES solamente aquellos proyectos de normas para los que no fuera obligado el trámite de audiencia, bien porque sean puramente organizativas, bien porque existan graves razones de interés público que exijan la omisión de ese trámite (artículo 66.4 de la ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura); los que vengán destinados a un sujeto o conjunto de sujetos concretos; los que no afecten a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, y por lo tanto no tengan un interés regional; los que tengan por objeto la modificación puntual de una norma, que no afecte a la esencia de la misma, y que ya haya sido consultada al CES, y deberíamos de añadir, aquellos que expresamente se excluyan en su Ley de creación, como sucede con la Ley de presupuestos en el caso de la norma reguladora extremeña.

La falta de consulta al Consejo económico y Social, restringida como está su función a los anteproyectos de Ley, no tiene mayor repercusión que la de empobrecer la participación en su elaboración, sin que jurídicamente tenga otra repercusión, al ser el texto no consultado,

¹³ Aguiló Crespí, P.: *El marc jurídic del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears*, Ed. Institut d'estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2005, págs. 164 y 165.



objeto de deliberación y aprobación en la Asamblea de Extremadura con el resultado que obtenga.

No obstante lo anterior, no ha sido infrecuente que esta falta de consulta al Consejo Económico y Social haya sido advertida y recriminada por el extinto Consejo Consultivo de Extremadura, que tuvo que hacer alguna, afortunadamente muy poco habitual, reflexión al respecto: *“El expediente sobre el Anteproyecto de Ley que queda reflejado en el encabezamiento ha seguido los trámites, formalidades y requisitos normativamente exigidos en el artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sin otra salvedad que la ausencia del muy importante y preceptivo Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura.*

Recordemos a este punto que la Constitución Española, desde los Principios Generales de su Título Preliminar, impone a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Precisamente, con referencia en tales previsiones, siguiendo el mandato constitucional, nuestro legislador autonómico crea con la Ley 3/1991, de 25 de Abril, el Consejo Económico y Social de Extremadura, institución que vehicula y encauza los principios de participación y de promoción social y económica de relevancia estatutaria, ex artículo 6.2. apartado c) y d) de nuestra norma institucional básica.



Desde esta perspectiva, el CES de Extremadura se constituye con su ley de creación como institución de autogobierno conectada con la formación de la "voluntad política" de la Comunidad Autónoma de Extremadura, desplegando su actividad en los terrenos más próximos al proceso de predefinición de las políticas económicas, sociales y laborales, en relación a las cuales el Consejo, a través de sus informes y preceptivos dictámenes, habrá de expresar sus criterios en torno a la oportunidad, conveniencia e idoneidad de las disposiciones con rango de Ley y planes y programas que promueva el Ejecutivo regional, en relación a los intereses colectivos representados en el Consejo y en la línea, precisamente, de facilitar el cumplimiento de sus fines: propiciar la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de las normas con rango de Ley y servir a la Comunidad Autónoma como órgano consultivo en materia económica y social de la Junta de Extremadura (artículo 2.1 de su Ley).

No parece por tanto razonable, ni conforme con esta concepción del Consejo Económico y Social de Extremadura, el que se sustraiga de su conocimiento previo un anteproyecto de Ley de la naturaleza del que es ahora objeto de Dictamen por este Consejo Consultivo. Dicha ausencia de petición de dictamen constituye una violación del artículo 5.1.1.a) de su ley de creación, por lo que debemos pues valorar negativamente el que se le haya sustraído a su conocimiento, obviándose la oportuna solicitud de emisión de dictamen previo, toda vez que la regulación de la materia objeto del presente Dictamen no debe



*dejar de considerarse como un importante instrumento normativo que introduce, como veremos más adelante, elementos estatutarios de políticas públicas en favor de los consumidores, pronunciamientos, en definitiva, con contenido y trascendencia evidentemente económica y social.*¹⁴

Por supuesto, los dictámenes del CES deben ser siempre no vinculantes. Se trata, en palabras de Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, de ser *“órganos de apoyo a la acción de gobierno, pero sin condicionarla ni controlarla”*.

Su prestigio debe basarse, pues, en la calidad y relevancia de sus dictámenes, en la *auctoritas* que supone la opinión cualificada de instituciones que participan y contribuyen en la vida pública.

De nuevo el que fuera presidente del Tribunal Constitucional, así lo refrenda: *“el prestigio del organismo ante los poderes públicos, ante las fuerzas económicas y sociales y ante la opinión pública, es el que asegura que las opiniones de estos órganos no dejen indiferentes al Gobierno o al Parlamento, y el que garanticen la presencia efectiva del Consejo económico y Social en nuestro sistema político estatal y regional, y*

¹⁴ Dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura nº 442 /2009, de 22 de diciembre de 2009, sobre el Anteproyecto de Ley de Protección de los Consumidores y Usuarios en materia de Telefonía Móvil en la Comunidad Autónoma. En similar sentido, vid. Dictamen Nº 122/2009, de 11 de junio de 2009.



en la actuación de los poderes públicos en materia socioeconómica y laboral”¹⁵.

Otra cuestión sobre la que debemos pronunciarnos es sobre el contenido de los dictámenes del CES. Dada la existencia de una institución estatutaria consultiva como el Consejo Consultivo de Extremadura (actualmente repartidas sus competencias entre el Consejo de estado y la Comisión jurídica de Extremadura), que emite sus dictámenes *“sobre la adecuación a la Constitución, al presente Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico”¹⁶*, es decir, en Derecho, teniendo vedada precisamente la posibilidad de *“conocer los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente”* del objeto dictaminado, creemos que la función del CES, y el contenido de sus dictámenes debe ser precisamente la inversa, para evitar duplicidades innecesarias, y aportar la visión de oportunidad y conveniencia de los anteproyectos y proyectos normativos que los agentes sociales deben proporcionar al consultante.

Reiteramos, el CES debe limitarse en sus dictámenes, a ofrecer lo que ninguna institución consultiva puede, consideraciones de oportunidad,

¹⁵ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: *El papel institucional de los Consejos Económicos y sociales*, Conferencia pronunciada en la sede de la Asamblea de Extremadura el 27 de noviembre de 1992, Ed. Asamblea de Extremadura, Mérida, 1992, pág. 10.

¹⁶ Artículo 45.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.



conveniencia e idoneidad de las normas sometidas a su consulta, sin entrar a valorar sus aspectos jurídicos, sean formales o materiales, función esa, para la que, en el caso de Extremadura, sea la Comisión jurídica, sea el Consejo de estado, gozan de completa especialización.

Se consulta a los agentes sociales y al resto de instituciones de la sociedad civil, para que aporten en el procedimiento de elaboración de normas, su visión sobre las mismas, sobre la implementación de las políticas públicas, sus efectos y repercusiones, como muestra y plasmación del paradigma del buen gobierno. Como insiste De Vega, "piénsese en la importancia de que los poderes públicos escuchen las posiciones de los sectores sociales y económicos; (...) su participación en la búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos y laborales, desarrollando una función no sustitutiva, sino complementaria, auxiliar e integradora"¹⁷.

IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS DE FUTURO Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA A LOS 30 AÑOS DE SU LEY REGULADORA.

Además de la función principal de emisión de Dictámenes en respuesta a consultas del Gobierno regional, el CES extremeño, como el resto de sus

¹⁷ De Vega, A. S.: "Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social", *Revista de Estudios Políticos*, num. 80, Abril-junio 1993, pág. 161.



análogos autonómicos¹⁸, tienen entre sus funciones, conferidas legalmente, la de elaborar, a solicitud del Gobierno o por propia iniciativa, estudios o informes en el marco de los intereses que le son propios y elaborar y elevar anualmente al Gobierno una Memoria en la que se refleje sus consideraciones sobre la situación socio-económica de la región.

Ambos cometidos han sido llevados a cabo eficazmente por el CES extremeño durante sus años de existencia. En relación con los informes y estudios realizados a iniciativa propia, se han elaborado estudios publicados sobre la inmigración en Extremadura, la situación sociolaboral de la mujer en Extremadura, la inserción laboral de las personas con discapacidad, o sobre el cambio demográfico, su evolución, proyecciones y efectos socioeconómicos en Extremadura¹⁹.

Y en cuanto a la memoria anual sobre la situación socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se ha revelado como un instrumento y herramienta de análisis socioeconómico de primer orden y alto valor informativo y divulgativo.

Por último, no podemos terminar sin formular una modesta propuesta *de lege ferenda*, buscando una

¹⁸ Cfr., Madrid Conesa, F.: *Naturaleza jurídica de los C.E.S. autonómicos*. Ed. Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas. Murcia, 1998, pág. 26.

¹⁹ Disponibles en <http://www.cesextremadura.es/index.html>



mayor utilidad si cabe a la institución que celebramos, y que redundaría sin duda en

En primer lugar, el actual status que el Estatuto de Autonomía confiere al CES regional, debería conllevar una necesaria modificación de su Ley reguladora, para adaptarla al nuevo texto y mandato estatutario.

En dicha modificación legislativa sería muy conveniente que en la que estimamos es su función principal, la consultiva mediante dictámenes preceptivos sobre proyectos normativos, se ampliase en la nueva norma su ámbito de actuación a la exigencia de Dictamen preceptivo y no vinculante sobre los proyectos de reglamentos de desarrollo de Ley con rango de Decreto²⁰, a modo y manera de lo que se recoge en otras Leyes autonómicas reguladoras de Consejos Económicos y sociales, ya que sin duda otorgaría una garantía adicional en el procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias.

Esta modificación profundizaría sobremanera en la rentabilidad de una institución como el CES, que en la actualidad, al ser la consulta en materia de proyectos de

²⁰ Excluyendo, como hasta ahora, las disposiciones administrativas con rango inferior, las Ordenes, por cuando, como afirma Vélez Toro, el CES "no puede informar en al génesis de una serie de normas que se leimitan a detalles de la implementación de lo ya promulgado a través de Leyes y Decretos de desarrollo". Cfr. Vélez Toro, A.: "Comentario a la Ley del Consejo Económico y social de Andalucía", LA LEY 2194/2001, Actualidad administrativa, Nº 8, 1999, págs. 193-218.



reglamento facultativa y potestativa por el Gobierno regional, apenas es utilizada, lo que supone que en la práctica sólo se consulte al CES en los casos preceptivos de anteproyectos de Ley.

A nadie se escapa que gran parte de la actividad promocional, por poner un ejemplo significativo, que realiza la administración, se realiza por vía de reglamentos, por lo que la opinión y la participación de los agentes sociales en esas normas sería de enorme utilidad. Desarrollando este argumento, basta recordar que la actividad de fomento de las autonomías básicamente se formula mediante Decretos por los que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones.

Por otro lado, podría valorarse igualmente la conveniencia de que se ampliase la función consultiva a los Decretos leyes autonómicos. Recordemos al respecto que el estatuto de Autonomía de Extremadura, siempre en su modificación vigente de 2011, recoge en su artículo 33 la siguiente previsión sobre la legislación de urgencia:

“1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta de Extremadura puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley.

2. No pueden ser objeto de Decreto-ley la reforma del Estatuto, las leyes de presupuestos o las materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada.

3. Los Decretos-leyes quedan derogados si en el plazo improrrogable de un mes desde su publicación



oficial no son convalidados por la Asamblea, tras su debate y en votación de totalidad.

4. La Asamblea puede tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, dentro del plazo establecido en el apartado anterior.”

En lo que ahora nos interesa, destaquemos que las garantías del procedimiento prelegislativo, que incluye los trámites generales o específicos que impongan las leyes sobre la elaboración de los anteproyectos legislativos, no se refieren a los Decretos Leyes, en una omisión expresa que no puede ser entendida de otra forma que la consciente voluntad de excluir a estas normas de urgencia con rango de Ley, de dichos trámites.

Así, ni la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del sector público, ni la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y mucho menos, nuestra Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la administración autonómica, anterior a la actual redacción estatutaria, recogen los trámites previos a la elaboración de los Decretos leyes, precisamente, por la naturaleza de urgencia que preside esta figura, y que hace incompatible esa urgencia con la elaboración del expediente normativo previsto para la elaboración de los proyectos de Ley.

De hecho en el extenso artículo 26 de la Ley 50/1997, modificada por la Ley 40/2015, en su apartado 11, se dispone que: “Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y



aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.”

Ello no obsta para que el Tribunal Constitucional se haya ocupado de recordar que la omisión de dichos trámites para la aprobación del Decreto Ley, no permite que no se forme dicho expediente, y que dichos trámites se cumplan antes de que se produzca su convalidación en el Parlamento, particularmente en el caso de Informes preceptivos no vinculantes y trámites de información pública o de audiencia.

Así, la STC 137/2003, de 3 de julio de 2003, en Recurso de inconstitucional Promovido por el Gobierno de Canarias contra el art. 34 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que modificó el tipo de gravamen del impuesto especial sobre determinados medios de transportes, en su FD 8º, indicaba:

" (...) es claro que el Gobierno de la Nación debió reclamar del Parlamento canario el informe o audiencia previstos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias. Y, en un supuesto como éste, debió obtenerse, tal y como dijimos en la STC 35/1984, de 13 de marzo (en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra el Real Decreto-ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se derogaba la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla), "antes de la



convalidación del Real Decreto-ley de que se trata" (FJ 4). Informe o audiencia que, aunque, como señalamos en la tantas veces citada STC 16/2003, no tienen naturaleza vinculante -dicha naturaleza "no resulta ni "de la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente" (STC 215/2000, de 18 de septiembre, FJ 6), ni de la expresa dicción de los preceptos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad" (FJ 9) sí tienen carácter preceptivo, de manera que su omisión, tal y como concluimos en la STC 35/1984, constituye una violación que entraña la inconstitucionalidad de la norma impugnada".

En atención a la anterior doctrina, nada impide por tanto, una modificación legislativa en la que se prevea la consulta al Consejo económico y Social de la legislación de urgencia aprobada por el ejecutivo regional con forma de Decreto Ley, y la obligación del Consejo de evacuar dicho Informe en un plazo máximo de, pongamos, 15 días, para su remisión a la Asamblea de Extremadura, para que se incorpore al expediente de convalidación de dicho Decreto Ley por el Parlamento autonómico.

Aunque no pueden descartarse otros fines que sirvan para dar mayor utilidad aun a la institución, como la posibilidad de que se incluya en su norma reguladora la facultad de ser destinatario de peticiones al amparo de la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de petición, con el fin de promover la adopción de medidas por iniciativa propia, función



explorada en su día por Ibañez García²¹, estimamos que sería en todo caso, un refuerzo residual, por lo que entendemos que bastan ya estas apretadas páginas, con las sugerencias que en ellas se vierten, para vindicar una institución que ha demostrado en los 30 años que lleva funcionando en Extremadura, su valía, experiencia y utilidad, muy por encima de su exiguo coste.

V.- BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ CRESPI, P.: *El marc jurídic del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears*, Ed. Institut d'estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2005.
- ARAGÓN REYES, M.: "El Conejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº. 1, 1999
- DE VEGA, A. S.: "Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social", *Revista de Estudios Políticos*, num. 80, Abril-junio 1993
- GRANADO HIJELMO, I.: "La función de los Consejos consultivos: (una reflexión de

²¹ Ibañez García, I.: "¿Son los órganos públicos consultivos destinatarios de peticiones? Especial referencia al Consejo económico y Social", *LA LEY 1647/2003, Actualidad administrativa*, Nº 40, 2003, págs. 959-972



bienvenida al Consejo de Navarra)”, *Revista jurídica de Navarra*, Nº 28, 1999.

- HELLER, H.: “Staat”, *Handwörterbuch der Soziologie*, Alfred Vierkandt (Hg.), unveränderter Neudruck, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1959 (1ª edición 1931)
- IBAÑEZ GARCÍA, I.: “¿Son los órganos públicos consultivos destinatarios de peticiones? Especial referencia al Consejo económico y Social”, *LA LEY 1647/2003, Actualidad administrativa*, Nº 40, 2003
- PANIAGUA REDONDO, R.: *La reforma del Consejo Económico y social de las naciones Unidas (1945-2000)*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- RÍOS, A.: “Los Consejos Económicos y Sociales en los países europeos”, en OJEDA AVILÉS, A. (Coord.): *Los Consejos económicos y Sociales*, Ed. Trotta, Madrid, 1992.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: *El papel institucional de los Consejos Económicos y sociales*, Conferencia pronunciada en la sede de la Asamblea de Extremadura el 27 de noviembre de 1992, Ed. Asamblea de Extremadura, Mérida, 1992.
- SIERRA CRISTÓBAL, R.: *El Comité Económico y social de las Comunidades Europeas*, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1996.



- VÉLEZ TORO, A.: “Comentario a la Ley del Consejo Económico y social de Andalucía”, LA LEY 2194/2001, *Actualidad administrativa*, Nº 8, 1999, págs. 193-218.