

INFORME 1/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA ELABORADO A INICIATIVA PROPIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES, PRESUPUESTARIAS, DE CONTROL Y ADMINISTRATIVAS PARA EL AÑO 2002 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA EL DÍA 12 DE DICIEMBRE DE 2001

Con fecha 5 de noviembre del presente año, ha tenido entrada en este Consejo Económico y Social de Andalucía escrito por el que se remite el *"Proyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2002 y documentación anexa al mismo que han sido aprobados por el Consejo de Gobierno... y acordada su remisión al Parlamento de Andalucía para su examen, enmienda y aprobación"*.

Dicha remisión se realiza en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la ley 5/1997, de 26 de noviembre, de creación del Consejo Económico y Social de Andalucía, a cuyo tenor son funciones de este Consejo: *"emitir con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de ley que regulen materias socioeconómicas y laborales y proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias exceptuándose los Anteproyectos de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de que se informe al Consejo de su contenido simultáneamente a su remisión al Parlamento de Andalucía"*.

Ante ello, este Consejo reconoce y valora muy positivamente el puntual cumplimiento de su normativa por parte de esa Consejería de Economía y Hacienda, informando del contenido de la ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, mediante el envío de su texto.

No obstante, del examen de la documentación recibida se advierte que se incluye también el texto del "Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas", en la que se contienen importantes medidas normativas sobre materias económicas y sociales, que resultan incluidas en el ámbito de las competencias informativas de este Consejo.

En tal sentido, se quieren hacer las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA: Que la referida Ley 5/997 de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, configura a este "como cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos", (artículo 1) atribuyéndole como su principal función la de "emitir con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen material socioeconómicas y laborales" (artículo 4).

De manera que el Consejo Económico y Social de Andalucía está llamado a cumplir una doble función fundamental:

- De una parte: ser cauce de diálogo y participación de los interlocutores sociales en el debate sobre asuntos socioeconómicos y laborales, cumpliendo una tarea de acercamiento de sus distintas posturas y, por tanto, constituyéndose en elemento de concertación social.
- Y de otra, informar, con un juicio de oportunidad y con carácter perceptivo, los anteproyectos de leyes que se refieren a materias económicas, sociales y laborales.

SEGUNDA: Que la primera de estas funciones, ser cauce de participación y diálogo entre los interlocutores sociales, es la que caracteriza a este Consejo y lo distingue de otros órganos consultivos.

Tales funciones se alcanzan, precisamente, mediante la realización de informes, que son los que propician los debates y los acuerdos necesarios para el logro del consenso que dichos informes requieren.

TERCERA: Que por lo que se refiere a la finalidad principal de este Consejo, esto es "emitir informes sobre los anteproyectos de leyes", se trata de una función fundamental en los procedimientos de elaboración normativa, que consiste en informar al Gobierno sobre el contenido y los efectos de dichos anteproyectos.

Esta tarea de asesoramiento al Gobierno se ejerce a través de informes, que pueden ser preceptivos o no, y en este segundo caso, tanto a solicitud del Consejo de Gobierno como a propia iniciativa del Consejo Económico y Social de Andalucía, sin necesidad de solicitud alguna.

En este sentido, al igual que el Consejo Consultivo informa en términos de legalidad, el Consejo Económico Social de Andalucía lo hace en términos de "oportunidad económica y social". Ambos son órganos consultivos del Gobierno.

CUARTA: Que en este entendimiento, el propio artículo 4 de la Ley exceptúa de la necesidad de informe preceptivo a los Anteproyectos de ley de Presupuesto, lo cual es lógico dada el especial contenido de esta norma. Sin embargo, no excepcional ninguna más; ni siquiera aquellas otras que se han venido en llamar "leyes de acompañamiento" y que contiene modificaciones del ordenamiento jurídico, ajenas a las propias leyes de presupuestos.

QUINTA: Que el problema viene determinado por la práctica, a todas luces irregular, de tramitar estas leyes simultáneamente y por el mismo procedimiento legislativo que el previsto singularmente para las leyes de presupuestos. De esta manera, se obvian

determinados controles y procesos establecidos para la legislación ordinaria, sin razón ni fundamento alguno.

En estos controles está el preceptivo informe del Consejo Económico y Social de Andalucía cuando estas "leyes de acompañamiento" contengan disposiciones relativas a dichas materias.

Y esto es lo que ha sucedido con el "Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas": que han sido remitido a este Consejo en aplicación del inciso final del artículo 4.1 de su ley de creación "para informe de su contenido, simultáneamente a su remisión al Parlamento de Andalucía".

Es decir, que se han remitido como si fuese el anteproyecto de la Ley de Presupuestos, en lugar de hacerlo como cualquier otro anteproyecto de ley y, por tanto, para su informe preceptivo y no a los meros efectos de su conocimiento. Esto es así porque su contenido afecta de manera importante a materias económicas y sociales, que entran de lleno en las competencias informativas de este Consejo.

SEXTA: Que este proceder no es conforme con la legislación general ni con la particular del Consejo Económico y Social de Andalucía

Por lo que se refiere a la legislación general, la práctica de aprovechar las leyes de acompañamiento para modificar el ordenamiento jurídico, utilizando el procedimiento legislativo específicamente previsto para la ley de Presupuesto, ha sido considerada como irregular desde muy diversas instancias.

En concreto, el Tribunal Constitucional se han ocupado de esta cuestión en numerosas sentencias, entre las que cabe recordar como más significativas las de 23 de julio de 1998, 15 de octubre de 1998 y 3 de febrero de 2000.

En ellas queda aclarado que las leyes de Presupuestos tienen la función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134, 2 de la Constitución: aprobar cada año los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, estas leyes no

contienen sólo previsiones contables (sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1987 y 14 de mayo de 1992) sino que también son vehículo de dirección y orientación de la política económica (sentencias de 20 de julio de 1981, y 21 de mayo de 1987).

Por ello, no sólo deben contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gasto sino también pueden establecer disposiciones de carácter general, propias de una ley ordinaria, pero sólo cuando guarden relación con esas materias (sentencias de 21 de mayo de 1986 y 14 de mayo de 1992).

Esta limitación constitucional al contenido de la Ley de Presupuestos, derivada del artículo 134 de la Constitución, se fundamenta no sólo por su función específica, sino porque por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos de ley (sentencias 23 de junio de 1994).

Sin embargo, ante esta limitación constitucional, los gobiernos han respondido con las llamadas "leyes de acompañamiento", en las que incluyen las reformas legislativas que no pueden introducir en las leyes de presupuesto y las tramitan por igual procedimiento que estas, vulnerando así la propia Constitución.

SÉPTIMA: Que por lo que se refiere a la legislación específica de este Consejo, el proceder que se comenta no es conforme ni con su espíritu ni con su letra.

Con su espíritu porque el Consejo Económico y Social de Andalucía, fruto de los acuerdos de concertación social en Andalucía, es una instancia oportuna para conseguir las dos funciones que la ley le atribuye: ser un instrumento de concertación y acercamiento entre los agentes económicos y sociales, y servir de asesoramiento al Gobierno cuando adopte iniciativas legislativas en materia económica y social. Por ello, si se elude o evita la intervención de este Órgano, se estará ignorando y desaprovechando un extraordinario mecanismo de cooperación y corresponsabilidad, en

contra de lo que ha sido y es la voluntad del Gobierno y de los distintos agentes sociales.

Pero no es conforme tampoco con la letra de la Ley de Consejo Económico y Social de Andalucía. Como se ha repetido, el artículo 4, nº 1 de dicha ley dispone que el Consejo habrá de emitir informe preceptivamente sobre todos los anteproyectos de leyes que regulan materias socioeconómico y laborales, excepción hecha exclusivamente del Anteproyecto de la Ley de Presupuesto. Por tanto, este anteproyecto de "ley de acompañamiento", denominado "Ley por la que se aprueban medidas fiscales presupuestarias, de control y administrativas", ha debido ser sometido a informe de este Consejo por regular materias de carácter socioeconómico.

OCTAVA: Que, como reconoce la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto: "la presente ley aprueba medidas fiscales y administrativas de distinta naturaleza que, al no estar relacionadas directamente con el contenido propio de la Ley de Presupuestos, justifican su inclusión en un texto legal de tramitación separada e independiente de aquella".

Después de estas afirmaciones, parece que lo lógico y obligado hubiera sido remitir el anteproyecto para su informe preceptivo por el Consejo.

Sin embargo, como se ha dicho, se ha remitido sólo para su conocimiento; igual que la ley de Presupuestos.

NOVENA: Que de un examen de la ley en cuestión, se advierte claramente que su contenido excede con mucho a lo que debe ser una ley de acompañamiento a los presupuestos. Se trata de una ley que introduce modificaciones en el ordenamiento jurídico, con efectos económicos y sociales, que han debido ser objeto de informe preceptivo o por este Consejo Económico y Social de Andalucía.

En concreto y sin entrar a informar sus preceptos, la ley contiene, entre otras, las siguientes modificaciones:

1. Unas medidas de naturaleza fiscal por las que se reduce el tipo de gravamen del Impuesto sobre el bingo y el recargo de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.

Se advierte que estas disposiciones vienen a intentar neutralizar algunos efectos no deseados o imprevistos de estos gravámenes tributarios, establecidos precisamente en otra ley de acompañamiento.

Los efectos que la imposición tributaria ha tenido sobre la actividad, tanto en su ámbito económico como social, han llevado a establecer estas reducciones que, lógicamente, deberían haber sido informadas por el Consejo.

2. El establecimiento de una tasa por expedición de títulos académicos y profesionales que, aunque se refiere a los títulos expedidos por los Conservatorios de Música y Danza, y a los relativos a Arte Dramáticos y Artes Plásticas y Diseño, suponen en un nuevo concepto tributario que tampoco ha sido explicado y razonado con los agentes económicos y sociales.

Sólo cabe recordar los efectos perturbadores que esta misma tasa generó en la comunidad universitaria andaluza cuando fue establecida en el ámbito de la Universidades, conocida vulgarmente como "tasa seis mil".

3. La modificación de los artículos 9 y 14 de la ley 6/1986 de 5 de mayo, sobre Determinación y Revisión de tarifas y Cánones en Puertos e Instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se establece la elaboración cada nueve años de un listado de concesiones para la revisión de sus cánones, si bien se prevé como medida de apoyo al sector pesquero el mantenimiento de estos por un período de cinco años, si le resultaran más favorables.

Es evidente que estas medidas, por afectar tanto a las concesiones administrativas en puertos como a la situación del sector pesquero, bien hubieran merecido el informe de este Consejo.

4. La creación de la especialidad de Agentes de Medio Ambiente en el Cuerpo de Ayudantes Técnicos de la Junta de Andalucía. Entendemos que el Consejo debería haber informado sobre esta disposición, habida cuenta sobre todo que, según se dispone, estos Agentes, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad, lo que tienen una relevancia que va más allá de la creación de una nueva especialidad dentro del cuerpo de funcionarios especializados.

5. El establecimiento de una moratoria en el otorgamiento de licencias de apertura en orden a la instalación, ampliación o traslado de grandes superficies comerciales.

Esta disposición es evidente que influye de manera importante en el sector del comercio, originando modificaciones sustantivas en el empleo y la competitividad del sector y por tanto tiene repercusiones de carácter económico y social.

Pensamos que nadie puede poner en duda que esta norma debía haber sido informada preceptivamente por el Consejo Económico y Social de Andalucía.

6. Modificación del artículo 25 de la ley 2/1988 de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, por el que se regula la colaboración de la iniciativa social, a través de entidades privadas, en el Sistema Público de servicios Sociales de Andalucía, y la posibilidad de recibir subvenciones.

Es evidente que no sólo hubiera sido necesario sino conveniente contar con el informe del Consejo Económico y Social de Andalucía, en el que, no lo olvidemos, está presente la economía social.

DÉCIMA: Que en consecuencia de todo lo anterior, este Consejo quiere dejar patente la incorrección que supone el empleo de estas llamadas leyes de acompañamiento, a las que se da el mismo tratamiento que las leyes de Presupuesto, y no ya porque tal práctica sea contraria al Ordenamiento Jurídico, sino porque impide al Consejo Económico y Social cumplir con sus funciones en el marco de la producción legislativo y de coordinación orgánica e institucional de Andalucía.

Por todo ello, si por parte del Consejo de Gobierno se va a continuar con este procedimiento, en próximos ejercicios, se insta a que se tengan en consideración las competencias y funciones de este Consejo Económico y Social.

Sevilla, 12 de diciembre de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix