

## **APUNTE SOBRE O PROXECTO DE LEI DE CREACIÓN DO CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL DE GALICIA**

Juan Carlos Caride Punte  
Letrado do Parlamento de Galicia

### **1. Antecedentes parlamentarios**

A morte prematura deste proxecto, provocada pola disolución anticipada da Cámara por mor da convocatoria das eleccións autonómicas de outubro do 1993, reduciu os seus antecedentes parlamentarios ós seguintes trámites:

- O 25 de xaneiro de 1993 tivo entrada no Rexistro do Parlamento de Galicia o proxecto de lei.
- A Mesa da Cámara, oída a Xunta de Portavoces, en reunión celebrada o 17 de febreiro, acordou a súa tramitación pola Comisión 3.<sup>a</sup>, de Economía, Facenda e Presupostos, a súa publicación no Boletín Oficial da Cámara e a apertura de prazo para a presentación de emendas que terminou o 23 de marzo.
- Polo decreto 198/1993 o Presidente da Xunta disolveu o Parlamento (artigo 24 da Lei Reguladora da Xunta e do seu Presidente) para convocar eleccións. A disolución produciu o decaimento do proxecto en trámite.

### **2. Principios informadores do proxecto**

Nunha correcta técnica normativa a exposición de motivos dun proxecto ou dunha proposición de lei debe conte-los móbiles que xustifican a regulación de determinada materia e as razóns que xustifican que esa

materia sexa regulada desa maneira. O seu destinatario é o titular do poder lexislativo. Pois ben, na parte expositiva do proxecto o seu promotor enunciaba como principios básicos que o informaban os seguintes:

O Consello Económico e Social configuraríase como:

a) Un órgano consultivo en materia socio-económica. A función consultiva que lle correspondese exerceríase nunha triple vertente:

- Con carácter preceptivo, en relación coa actividade normativa da Xunta en materias de especial transcendencia económico-social.
- Con carácter facultativo, a instancia do Goberno galego ou dos seus membros.
- Por propia iniciativa, a través de estudos e dictames ou propostas de reformas normativas.

b) Un órgano de participación de forzas sociais representativas de intereses económico-sociais co fin de que as súas propostas fosen atendidas no proceso de decisión política, satisfacéndose deste xeito a aspiración lexitima de participar na toma de decisións de especial transcendencia económico-social.

c) Un órgano independente, dotado de amplas facultades organizativas.

d) Un foro de debate no que se poidesen analiza-los problemas que afectasen a sectores estratéxicos de Galicia.

e) Un órgano que garantizase a calidade técnica dos seus traballos.

### **3. Título competencial autonómico que habilita para crea-lo Consello**

O título material lexitimador da creación do Consello atopouno o autor do proxecto nos artigos 9.2 CE e 4.2 do Estatuto de Autonomía de Galicia que transcribe casi literalmente o precepto constitucional, e que confire ós poderes públicos de Galicia o deber de promove-las condicións para que

a liberdade e a igualdade sexan reais e efectivas e de remove-los atrancos que impidan ou dificulten a participación dos galegos na vida política, económica, cultural e social.

Creemos oportuno facer notar que o Tribunal Constitucional nas súas decisións sentou o principio xeral de exhaustividade das listas que enumeran as materias competenciais (SSTC 58/1982, 85/1984). Por tanto, xeralmente nega, agás nalgún caso, a pretensión de fundamentar unha competencia en hipotéticas materias situadas fóra de dito catálogo.

Se aplicamos esa doutrina ó disposto no artigo 1 do proxecto, non semella correcto xustificar un acto de exercicio competencial de tipo orgánico-instrumental como é crea-lo Consello, nun precepto que non contén en puridade unha materia competencial. Con mellor criterio, a Comunidade de Asturias, no Preámbulo da lei creadora do seu Consello Económico e Social, tivo en conta as súas competencias de orde económica; particularmente de ordenación e planificación da actividade económica, que sí figuran incluídas na lista de competencias compartidas do seu Estatuto de autonomía (artigo 11 d).

Sen dúbida o título competencial máis axeitado para xustifica-la creación deste consello en Galicia tería sido o artigo 30.1 do Estatuto de Autonomía de Galicia que atribúe á Comunidade autónoma galega a competencia exclusiva relativa en materia de fomento e planificación da actividade económica en Galicia; sen prexuízo de ter feito unha referencia ó artigo 4.2 do Estatuto, que non é atribuidor de competencias senon que alude ó principio político de igualdade (STC 37/1981).

#### **4. Natureza xurídica**

Cunha expresión aséptica propia dos enunciados normativos impersoais, –a través dun proxecto de lei, como instrumento que plasma a vontade do Goberno como o seu promotor– pretendíase dar vida na realidade xurídica a unha idea concebida na mente do xurista-político e chamada antes do seu nacemento “Consello Económico e Social”. Este “nomen iuris” respondería, se así o decidira a Cámara mediante un acto

normativo material de aprobación, a un “esse iuris” cualificado no texto do proxecto como ente. A súa existencia material, con realidade substantiva propia, quedaría confinada nos intersticios da lei, caso de terse aprobada, ata a súa constitución formal (Disposición transitoria segunda).

A propósito dos rasgos definidores da súa natureza xurídica resulta curiosa a proliferación no dereito autonómico comparado das máis variopintas denominacións que poderíamos sintetizar en dos tipos: “organicistas” [órgano (Asturias ou Cantabria) organismo (Canarias)] “ontolóxicas” [ente (País Vasco)].

No proxecto que comentamos o Consello sería un ente colexiado de carácter consultivo e asesor da Xunta de Galicia en materia económica e social, dotado con personalidade xurídica propia e con plena independencia orgánica e funcional (artigo 4).

De este precepto infírense as notas que caracterizarían ó Consello:

a) Pola súa denominación xenérica, defíníase como ente con personalidade xurídica. O texto non parece reparar na uniformidade conceptual que unha boa técnica normativa esixe, pois na exposición de motivos o chama órgano, pero no artigo que comentamos “ente”. Se seguimos a tese administrativista dominante non semella correcta a equiparación pois todo órgano é unha peza do entramado orgánico da Administración, carente de personalidade xurídica, mentres que os entes sí a teñen. Pero este non é o momento para detérmonos netas disquisicións un tanto bizantinas.

Indícase expresamente que ten personalidade xurídica propia e por tanto capacidade xurídica e de obrar no ámbito da súa competencia.

b) Pola súa composición, conceptuábase como un ente colexiado.

c) Polas súas funcións, sería un ente de carácter consultivo e asesor. Consultivo, na emisión de dictames en relación coa actividade normativa da Xunta, cando así o solicitase o Goberno ou a iniciativa propia. Asesor, posto que o proxecto contemplaba a posibilidade de que dese o seu parecer sobre a execución dos grandes plans económicos e sociais.

d) Polo seu ámbito de actuación, limitábase a súa operatividade á materia económica e social.

e) Pola súa funcionalidade, permitiríase unha plena independencia orgánica e funcional o que o distinguiría claramente dos organismos autónomos.

## 5. Funcións

Parece oportuno advertir que o proxecto (artigo 5) mantíña unha sitemática confusa por misturar dun xeito aleatorio os diferentes instrumentos de evacuación de consultas e de prestación de asesoramento. En calquera caso as funcións do Consello articulábanse do seguinte modo:

### A) *Consultivas*

No exercicio desta función prevíanse os seguintes instrumentos:

#### 1) Dictames.

Como é sabido na linguaxe técnico-xurídica os dictames teñen un carácter valorativo por conter xuízos de valor verbo dalgunha cousa. No proxecto, os dictames podían ser de dous tipos:

#### - Preceptivos:

Terían esta natureza os que vesasen sobre anteprojectos de leis, projectos de decretos legislativos, plans que regulasen materias socio-económicas e os projectos de decreto que desenvovesen a normativa anterior. Exceptuábanse da consulta os projectos de lei de orzamentos da Comunidade Autónoma Galega.

Incluíanse tamén os anteprojectos de lei ou projectos de disposicións administrativas que afectasen á organización, funcionamento e atribucións do Consello.

Pero non parece correcto incluír, como dictame preceptivo, a memoria sobre a situación económico-social de Galicia.

Hai que destacar que o proxecto prevía que a Xunta adxuntase ós textos normativos a remitir ó Parlamento de Galicia, os dictames que fosen preceptivos. O carácter imperfecto deste enunciado é evidente pois non establecía ningunha sanción para o caso de incumprimento da futura norma.

- Facultativos.

Serían os referentes a asuntos non sometidos a dictame preceptivo.

2) Informes ou estudos.

Versarían sobre as reformas que se estimasen necesarias na normativa vixente para favorecer-lo desenvolvemento económico e social de Galicia e sobre as adaptacións que habería que facer por mor da introducción de novas tecnoloxías.

Dado que os informes teñen unha finalidade meramente enunciativa ou descriptiva de feitos para facilitar un pronunciamento sobre eles, sen dúbida as materias indicadas serían máis propias dos dictames.

B) Asesoras.

Como instrumento de asesoramento ou de axuda ó Goberno atopámonos coas memorias, malia que por unha deficiente sistemática incluíanse nos dictames.

Unha memoria reúne os perfiles propios dun informe. En puridade límitase a dar un relatorio das actividades que un órgano ou persoa realizou nun determinado período de tempo. Sen embargo o proxecto, con esta denominación e baixo o epígrafe dos dictames, obrigaba ó Consello a da-la crónica sobre a situación económico-social de Galicia.

## 6. Composición e funcionamento

Previáase que o Consello estivese composto por trinta e cinco membros representando ós seguintes sectores:

- Sector sindical (once membros dos sindicatos máis representativos).
- Sector empresarial (once membros, en proporción á súa representatividade).
- Sector agrario (catro membros).
- Sector marítimo pesqueiro (un da pesca de baixura e outro do marisqueo).
- Consumidores e usuarios (dous membros).
- Universidades de Galicia (tres membros).

Os membros serían designados ou nomeados por un mandato de catro anos, renovables por períodos de igual duración.

O proxecto enunciaba tamén as causas do seu cesamento. Á parte das típicas (falecemento, renuncia e incapacidade) compre subliña-la posibilidade de que as entidades ou asociacións que promoveran a súa designación puidesen propoñer-la súa destitución (artigo 9).

O texto enumeraba igualmente as causas de incompatibilidade. Como causa xenérica a condición de membro sería incompatible co exercicio de calquera cargo ou actividade que impedise ou menoscabase o desempeño das funcións que lle serían propias. Como causas específicas, declaraba incompatible o cargo co de deputado ó Parlamento ou mesmamente os declarados altos cargos na lei 25/1983 (artigo 10).

No que atinxe ó seu funcionamento o consello actuaría a través de cinco órganos (artigo 9):

- a) Colexiados
  - O Pleno
  - A Comisión permanente
  - As comisións sectoriais

b) Unipersoais

- O Presidente
- O Secretario Xeral

As atribucións destes órganos aparecen descritas nos artigos 12 a 15 do Proxecto.

Sorprende que o proxecto aluda a un gabinete técnico cualificándoo como órgano de apoio ó Pleno e mais do secretario xeral pero sen encadralo na estrutura orgánica do Consello (artigo 16). Este gabinete estaría integrado por expertos en materias socio-económicas adscritos ó mesmo en réxime de dedicación exclusiva e baixo a dirección do secretario xeral.

## **7. Persoal**

Dado que esta entidade estaría á marxe da estrutura xerárquica da Administración o seu persoal rexeríase polas normas do dereito laboral (artigo 18).

## **8. Financiamento**

As dotacións para o seu funcionamento cubriríanse coa partidas que para tal efecto se consignarían nos presupostos xerais da comunidade de Galicia (artigo 19).

## **9. Parte final do proxecto**

Unicamente resaltar que o cargo de membro do consello non sería retribuído, agás o de Presidente e Secretario Xeral.

Por último, desde o punto de vista dunha boa técnica normativa o proxecto incorría en deficiencias na localización de certos preceptos na estrutura da parte final do texto. En efecto, situaba en primeiro lugar



---

unha disposición derogatoria xenérica que, en todo caso, era de referencia ociosa pola súa obviedade (principio constitucional de xerarquía normativa). Incluía como disposición adicional segunda unha habilitación ó Goberno para desenvolver-la futura lei mediante regulamentos executivos, cando o correcto sería situala nunha derradeira. En todo caso nada que non puidera mellorarse en sede parlamentaria vía emendas.