

Dictamen 11/2012, sobre el Anteproyecto de ley por la cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y su funcionamiento

De acuerdo con el artículo 2, nº 1, letra a, inciso primero de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30, del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por la que se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 30 de abril de 2012 el Gobierno de las Islas Baleares anuncia, entre otras medidas contempladas en el Plan de Reestructuración Económica, la suspensión del Consejo Económico y Social (CES).

Segundo. El día 3 de mayo la Comisión Permanente acuerda emitir un dictamen en el que se exprese la opinión del CES respecto de esta suspensión y se ponga en valor la actividad del CES.

Tercero. El 30 de mayo el Pleno del CES aprueba una declaración en la que manifiesta su oposición al cierre provisional de esta institución y acuerda crear un grupo de trabajo para elaborar un dictamen sobre el cierre del CES.

Cuarto. El 14 de agosto de 2012 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Vicepresidencia

Económica, de Promoción Empresarial y de Ocupación relativa al Anteproyecto de ley por la cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y su funcionamiento, con carácter urgente, justificando la petición teniendo en cuenta que "la norma tiene que entrar en vigor, en todo caso, antes de la finalización del año 2012, con el fin de dar cumplimiento, con la mayor celeridad posible, a las previsiones sobre la suspensión de la actividad de este órgano consultivo que se contienen en el Plan Económico-financiero de Reequilibrio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (PEF) 2012-2014, Plan que ha sido considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en la sesión de 17 de mayo de 2012".

Quinto. El día 16 de agosto se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas en él, dándoles un plazo para que hagan las observaciones que consideren adecuadas.

Sexto. El 16 de agosto de 2012, visto el informe de la asesora jurídica, el presidente del CES resuelve aplicar el procedimiento ordinario para la emisión del Dictamen 11/2012 relativo al Anteproyecto de ley por la cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y su funcionamiento.

Séptimo. El expediente remitido al CES consta de la siguiente documentación:

Documento 1. Resolución del vicepresidente económico, de Promoción Empresarial y de Ocupación por la que se aprueba el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de ley por el cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares así como su funcionamiento

Documento 2. Envío de la Resolución de inicio (documento 1) a la Consejería de Presidencia (Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior).

Documento 3. Memoria del análisis de impacto normativo relativo al Anteproyecto de ley por la cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social, y su funcionamiento.

Documento 4. Borrador del Anteproyecto de ley.

Documento 5. Trámite de audiencia:

- Consejería de Agricultura Medio Ambiente y Territorio
- Consejería de Administraciones Públicas
- Consejería de Educación, Cultura y Universidades
- Consejería de Presidencia
- Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social
- Consejería de Turismo y Deportes
- Consejo Insular de Mallorca
- Consejo Insular de Menorca
- Consejo Insular de Ibiza
- Consejo Insular de Formentera
- CCOO
- UGT
- CAEB
- PIMEB
- Colegio de Economistas
- Colegio de Abogados
- Colegio de Graduados Sociales
- UNAE

- Unió de Pagesos
- REAS
- UCABAL
- UCTAIB
- AELIB
- GOB
- ASAJA
- NUREDDUNA asociación de consumidores

Documento 6. Información pública.

Documento 7. Comunicación a la Mesa Sectorial de Servicios Generales (Consejería de Administraciones Públicas).

Documento 8. Solicitud e informe de impacto de género del Ib-Dona.

Documento 9. Sugerencias presentadas en el trámite de audiencia:

- Consejería de Presidencia
- Consejería de Administraciones Públicas
- Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social
- Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio
- CCOO
- UGT
- REAS
- AELIB
- Intervención General de la CAIB

Documento 10. Certificado de la Mesa Sectorial Servicios Generales.

Documento 11. Informe sobre las observaciones recibidas una vez realizada la participación ciudadana, así como la audiencia, respecto del Anteproyecto de

Ley por la cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social, así como su funcionamiento.

Documento 12. Anteproyecto de ley remitido al Consejo Económico y Social para la emisión del dictamen preceptivo de este órgano consultivo.

Anexo. Plan Económico-financiero de Reequilibrio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (PEF) 2012-2014.

Octavo. De acuerdo con el procedimiento aplicable y el acuerdo del Pleno del CES de 30 de mayo, se creó un grupo de trabajo que preparó un texto base de dictamen y lo elevó a la Comisión Permanente. La Comisión Permanente aprueba una propuesta de dictamen el día 11 de septiembre, que es elevada al Pleno, donde se aprueba el dictamen el día 13 de septiembre de 2012.

II. Contenido del Anteproyecto de ley

El Anteproyecto de ley por la cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, así como su funcionamiento, consta de una exposición de motivos, un artículo único, tres disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos justifica la suspensión de la Ley 10/2000 en los desequilibrios de la economía española y balear, recuerda diversas medidas de contención del gasto público adoptadas por el Gobierno de las Islas Baleares mediante decretos leyes y la aprobación por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera del Plan Económico-financiero de Reequilibrio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 2012-2014.

El artículo único declara la suspensión con carácter indefinido de la vigencia de la Ley 10/2000 y de las normas que la desarrollan y, en consecuencia, de todas las funciones del CES.

Las disposiciones adicionales regulan la liquidación del Consejo, disponen el cese de sus miembros y altos cargos así como la subrogación por parte de la Vicepresidencia Económica, de Promoción empresarial y de Ocupación, en todos los derechos y obligaciones del Consejo.

Las disposiciones transitorias regulan la situación en que queda el personal del CES, el régimen patrimonial, la no obligatoriedad de aprobar los dictámenes solicitados que no se hayan emitido antes de la efectividad de la suspensión y los gastos de personal hasta el 31 de diciembre de 2012.

Las disposiciones finales habilitan al vicepresidente económico para realizar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para la asignación y redistribución de los medios del CES, prevé la posibilidad de que sea el Consejo de Gobierno quien acuerde el levantamiento de la suspensión y dispone que la Ley entrará en vigor al día siguiente de haberse publicado en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares*.

III. Observaciones generales

A lo largo de estas observaciones de carácter general, pondremos de manifiesto la opinión del Consejo Económico y Social (CES) sobre el cierre de este organismo, el cual fue incluido por el Gobierno de las Islas Baleares el 30 de abril de 2012 y presentado en el Plan de Reestructuración Económica, presentando el cierre como una medida más contra la crisis. Efectuaremos una exposición de la evolución de estos organismos a lo largo de la historia en el

plano internacional, supranacional y español antes de exponer la propia historia de esta Institución en las Islas Baleares.

Realizaremos un análisis de lo que ha supuesto la voz de la sociedad civil organizada en las Islas Baleares en estos 11 años de vida del CES, y de su posición en el marco de la democracia participativa, y expondremos los problemas y las consecuencias que se derivan del cierre de una institución creada por el Estatuto de Autonomía.

Finalmente, pondremos en valor la tarea llevada a cabo por este organismo y la relevancia que ha tenido en sus años de existencia apostando, en una sociedad diversa con dificultades de orden económico y social, por la relevancia de la voz de la sociedad civil.

Primera. Procedimiento

En una rueda de prensa el día 30 de abril de 2012, el Gobierno de las Islas Baleares expuso las medidas que adoptaría dentro del marco del Plan por el equilibrio económico de las Islas Baleares. En este Plan se dispone un apartado dedicado a medidas que afectan a otras instituciones y órganos estatutarios, en el que se incluye la suspensión del CES.

Desde el CES, rechazamos rotundamente la total ausencia de diálogo en el planteamiento de esta medida que pretende cerrar precisamente una institución de amplia representación de los agentes económicos y sociales así como de diversas administraciones públicas como el mismo Gobierno de las Islas Baleares, una institución por definición abierta al diálogo.

Queremos recordar que uno de los principios de actuación administrativa es precisamente el de lealtad institucional, según el cual el Gobierno tenía tres opciones.

En primer lugar, en el caso de que el coste económico del CES fuera insostenible (ver observación octava de este dictamen) y después de estudiar la situación por parte de los órganos jurídicos de la propia Comunidad Autónoma, el Gobierno tendría que haber reconocido la imposibilidad de cerrar el CES a menos que se utilizara la vía de la modificación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. En segundo lugar, hubiera podido convocar a los grupos que forman el CES y exponerles la situación ante la cual se planteaba eliminar esta institución, dando la oportunidad de buscar entre todos alternativas que no supusieran el cierre.

En tercer lugar, si no estaba ni siquiera dispuesto a buscar alternativas, rigiéndose por este principio de lealtad y un mínimo de cortesía hubiera podido al menos informar a los grupos de la decisión adoptada antes de anunciarla públicamente.

Segunda. Los consejos económicos y sociales en el mundo

Los consejos económicos y sociales son instituciones profundamente consolidadas a nivel internacional, europeo y español, de manera que podemos encontrarlos en la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC), en la Unión Europea (CESE) y en muchos otros países de todo el mundo, como veremos más adelante. En nuestro país se ha creado el Consejo Económico y Social del Reino de España y, además, en todas las comunidades autónomas se crearon organismos de este tipo para hacer efectiva la participación de las respectivas "sociedades civiles organizadas" y reforzar el diálogo entre éstas y los poderes públicos.

La vida de estas instituciones empezó en la segunda mitad del siglo XX, cuando las organizaciones empresariales y sindicales son convocadas a participar de la política e influir en la producción de las normas, especialmente de las que tienen un contenido socioeconómico, ya que eso garantizará la paz social¹.

A continuación haremos un breve recorrido por el panorama de estos organismos en el mundo²:

Después de la Segunda Guerra Mundial, surge en Europa el modelo "de Estado social y democrático de Derecho", del que surgen por primera vez los consejos económicos y sociales. Este nuevo estado busca la participación de la "sociedad civil organizada" como vía para hacer efectiva su esencia democrática, institucionalizándola a través de los órganos consultivos, bien de gobiernos o bien de los parlamentos, en materia económica y social.

El modelo europeo tuvo éxito y se replicó a nivel internacional. Así se crea el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) en la Carta de Naciones Unidas firmada el año 1945, y se constituyó el 23 de enero de 1946, y ha adquirido una amplia responsabilidad sobre cerca del 70% de los recursos humanos y financieros de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluyendo 14 agencias especializadas, 9 comisiones funcionales y 5 comisiones regionales.

También se extendió en los años cincuenta por las antiguas colonias francesas de África, que conservaron esta institución de la República después de haberse independizado.

¹ *El marco jurídico del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares*. Pere Aguiló Crespí. Instituto de Estudios Autonómicos. P.23

² Dictamen 3/2011, del CES de Castilla la Mancha, sobre el Anteproyecto de ley de supresión del CES, y Dictamen 1/2012, del CES de Cantabria, sobre el Anteproyecto de ley de medidas administrativas, económicas y financieras para la ejecución del Plan de sostenibilidad de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria

En Europa, el Tratado de la Comunidad Económica Europea incluye también la creación del Comité Económico y Social Europeo (CESE) el año 1957. Este organismo es un reconocimiento a la importancia que tiene, en una sociedad moderna y democrática, el apoyo de ciudadanos activos y comprometidos, así como de las organizaciones en las cuales se organizan para dar voz a sus preocupaciones. A nivel europeo se ha reconocido que los retos actuales ante los cuales se encuentra la Unión Europea y la complejidad creciente de los asuntos candentes han llegado a un punto en que la participación de la sociedad civil organizada es más importante que nunca³.

El CESE, consciente de que no toda la sociedad civil organizada se encuentra representada en su organización, no duda en abrir los asuntos sobre los cuales dictamina al resto de la sociedad, mediante audiencias por todos los países miembros de la Unión Europea, con las que la formación de su voluntad presenta un plus de legitimidad.

También podemos encontrar esta institución, con variaciones en la denominación, en países como Austria, Bulgaria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, República Checa o Rumania. No la encontraremos en Alemania, pero ello no quiere decir que la participación de los agentes económicos y sociales no exista, al contrario, la República Federal de Alemania destaca por una participación muy intensa de las organizaciones representativas de intereses en el proceso de formación de las decisiones políticas, aunque sin un organismo formalizado.

En el año 1999 se crea la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) que cuenta con casi 60 miembros

³ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.civil-society>

de África, América Latina, Asia y Europa, pudiendo afirmar, por lo tanto, que esta institución se extiende por todos los continentes.

Tercera. El Consejo Económico y Social del Reino de España

Los consejos económicos y sociales surgen en España con la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Cuando se planteó la aparición del CES estatal, se decidió adoptar la vía constitucional del artículo 9.2 CE que impone a los poderes públicos "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Tal participación se concretó en los procedimientos administrativos de elaboración de disposiciones de carácter general, tomando como fundamento el artículo 105 a) CE, que garantiza "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".

Por esta vía el CES se constituyó como un órgano consultivo del Gobierno del Estado, ya que este artículo se insertaba en el Título IV "Del Gobierno y de la Administración".

Se planteó a continuación la posibilidad, que permitía el artículo 105 a), de articular la participación de forma individual o institucionalizada, a través de las organizaciones y asociaciones legalmente establecidas. Se decidió que el Gobierno podía obtener más garantías de información y de apoyo técnico en la función consultiva haciéndolo a través de las entidades representadas, lo cual se recogió en la Ley 21/1991, de 17 de junio, como Consejo Económico y Social del Reino de España, limitada su actuación consultiva a los proyectos de normas derivadas del Gobierno del Estado.

Por eso, y en el marco del Estado de las Autonomías, se vio la necesidad de implementar diversos modelos autonómicos al amparo de las competencias organizativas de las comunidades autónomas. Poco a poco se fueron creando en el resto de comunidades. Muchos de estos CES, como el nuestro, se han elevado posteriormente a institución de rango estatutario, con todo lo que eso supone. Si bien lo trataremos más adelante, cabe decir que la inclusión del CES en el Estatuto de Autonomía implica un acuerdo muy amplio de las fuerzas políticas que forman parte de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, consenso que no se puede romper unilateralmente, como ya veremos.

Cuarta. Los consejos económicos y sociales autonómicos

Lo primero que debemos exponer, con el fin de aclarar malentendidos, es que ninguno de los consejos económicos y sociales autonómicos depende del CES del Estado, sino que se han creado por leyes autonómicas o por los mismos estatutos de autonomía, y no cabe ningún tipo de sometimiento ni competencial ni funcional. Los CES autonómicos son órganos de consulta de las respectivas comunidades autónomas. No entraremos a analizar las peculiaridades de cada uno de estos consejos pero resaltaremos unos aspectos comunes. Podemos decir que todos tienen unas características comunes, como son que se han creado o desarrollado por una ley, la cual se basa o justifica en aspectos previstos o en un mandato concreto de creación de los respectivos estatutos de autonomía y en la Constitución española; que todas las leyes reguladoras se han desarrollado a través de un reglamento organizativo, el cual se considera una manifestación de su autonomía orgánica ya que es un acto organizativo puro que recibe la forma de decreto del Consejo de Gobierno de

las respectivas comunidades autónomas, que todos los consejos se definen como órganos de consulta en la materia económica y social, si bien difieren en la amplitud de la tarea consultiva que hacen y en los destinatarios de su actividad⁴.

Es cierto que el 28 de diciembre de 2011 se hizo efectiva la supresión del CES de Castilla la Mancha y el 30 de junio de 2012, la del CES de Cantabria. Y mediante la Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se ha llevado a cabo la suspensión del CES de esta Comunidad Autónoma, si bien encomienda a normas reglamentarias la concreción de esta suspensión. Pero no debe perderse de vista que estos consejos no se encuentran contemplados en los respectivos estatutos de autonomía, a diferencia del CES de las Islas Baleares. Por otra parte, otros gobiernos autonómicos han proclamado su voluntad de mantenerlos, y han reiterado la importancia que les conceden a la hora de canalizar las demandas y las inquietudes de sus ciudadanos. Pero eso no es todo: los consejos económicos y sociales no forman parte, como veremos más adelante, del sector público instrumental y no dependen, por lo tanto, de la administración de la comunidad autónoma de que se trate, sino que son un órgano de consulta de nivel institucional creados por ley o por estatutos de autonomía, que no pueden incluirse en un plan de reorganización de la administración pública como si fuera un organismo autónomo. La administración pública autonómica correspondiente tiene la obligación de dotarlo de los recursos necesarios para llevar a cabo su actividad, pero no está legitimada para decidir sobre su existencia.

⁴ Más información: *El marco jurídico del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares*, Pere Aguiló Crespí. Instituto de Estudios Autonómicos

Quinta. El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares (CES) fue creado por el Estatuto de Autonomía (mediante la reforma efectuada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero) como órgano colegiado de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta en materia económica y social. El mismo Estatuto prevé que una Ley regulará su funcionamiento, composición, organización y funciones.

Esta ley fue la 10/2000, de 30 de noviembre y el CES de las Islas Baleares se constituyó formalmente el año 2001, siendo el último de los consejos autonómicos en ver la luz. Este hecho, que se puede ver como un retraso en la conformación de la estructura institucional autonómica también implica ventajas ya que aprovechó las regulaciones y la experiencia de las otras comunidades autónomas.

El CES se configuró como un punto estable y permanente de encuentro, de debate y de diálogo de los agentes económicos y sociales y ha contribuido a la toma de decisiones de política pública mediante la elaboración de cerca de 200 dictámenes, más de 30 informes, 11 memorias anuales sobre la economía, la sociedad y el mercado de trabajo de las Islas Baleares, así como la organización de seminarios y jornadas en materia económica, social y laboral.

Cabe destacar que el CES no es un organismo autónomo, sino una institución consultiva de relevancia estatutaria. Si bien la disposición adicional cuarta de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, establece la aplicación supletoria de los artículos relativos a los organismos autónomos de esta ley al CES, se hizo con la salvaguardia que esta supletoriedad no podía afectar a la independencia funcional de este ente, de acuerdo con la observación hecha en el Dictamen

21/2009 relativo a esta norma. Ésta es la prueba legal, del reconocimiento por parte del Parlamento en la aprobación de la ley, y del mismo Gobierno en la aprobación del Proyecto de Ley en el Consejo de Gobierno, que el CES no es un organismo autónomo ya que, en caso contrario, la aplicación de la Ley 7/2010 sería general, sin excepciones.

Sin entrar a analizar las diferencias entre los entes que forman parte del sector público instrumental y el Consejo Económico y Social, hay que decir que los organismos autónomos se crean bajo la dependencia o vinculación de la Administración de la comunidad autónoma para llevar a cabo actividades administrativas de fomento, de prestación o de gestión de servicios públicos de la competencia de la Administración Autonómica, cuyas características justifiquen, su organización y funcionamiento en régimen de descentralización funcional (artículos 28 y 38 de la Ley 7/2010). Estos organismos se tienen que crear por ley, a diferencia del CES que se creó por el Estatuto de Autonomía y se desarrolló por una Ley.

No depende, por lo tanto, de ninguna consejería ni ningún otro órgano del Gobierno, sino que las relaciones entre el Consejo y el Gobierno se articulan a través de la consejería competente en materia de trabajo.

Con respecto a su composición, la exposición de motivos de la Ley destaca el deber de los poderes públicos de facilitar instrumentos y reforzar, institucionalmente, las vías de comunicación y de participación de los ciudadanos a través de las organizaciones y asociaciones representativas de intereses económicos y sociales. Los miembros del CES se organizan en 3 grupos, dos de ellos formados por los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y el tercer grupo más variado que incluye diversos sectores económicos y sociales de las Islas así como de

expertos designados por el Gobierno y por los consejos insulares. De esta manera se alcanza el objetivo de la pluralidad y de establecer una plataforma de diálogo permanente entre los agentes económicos y sociales entre ellos y con la Administración pública.

Con respecto a las tareas llevadas a cabo por este Consejo en los 11 años de existencia, primero tenemos que recordar que las ejecuta en cumplimiento de un mandato legal. Es decir, ha sido el Parlamento quien ha considerado conveniente que el CES exista y que el CES lleve a cabo determinadas tareas. No se trata de un centro de documentación ni de un instituto de estudios, sino de un lugar de encuentro de la sociedad civil organizada, donde ésta puede dar a conocer sus puntos de vista, que es lo que da un plus al valor de los trabajos que ha elaborado a lo largo de sus 11 años de existencia.

Así pues, podemos destacar las memorias anuales sobre la economía, la sociedad y el mercado de trabajo de las Islas Baleares, que se han convertido en herramienta indispensable de investigadores y de todo aquel que quiera conocer la evolución de nuestra sociedad, herramienta que se perderá si el mismo Gobierno no pone los medios necesarios para continuar este análisis. Consideramos que, ahora más que nunca, tener acceso a un documento como la Memoria del CES es de vital importancia para conocer los resultados de las políticas públicas adoptadas y corregir los efectos no deseados. La importancia de la Memoria del CES puede resumirse en tres razones principales:

- La singularidad de la Memoria del CES, ya que no es sólo un Informe elaborado con todo el rigor técnico por un elenco de más cien profesionales, desde catedráticos, profesores titulares y asociados de la Universidad de las Islas Baleares (UIB), pasando por los cuerpos

superiores técnicos de la Administración Autonómica, insulares y municipal, y por profesionales de reconocido prestigio y organizaciones cívicas y sociales, así como, y éste es el gran valor añadido de la Memoria del CES, por reflejar finalmente la opinión consensuada de la sociedad civil organizada de las Islas Baleares, a través de las aportaciones de los consejeros del grupo I (organizaciones empresariales), grupo II (organizaciones sindicales) y grupo III (sociedad civil), en la Comisión de Trabajo de la Memoria de cada año, la Comisión Permanente y, finalmente, ser aprobada por el Pleno de la institución formado por sus 36 consejeros.

- La complejidad, diversidad y exhaustividad de la información de todo tipo que contiene la Memoria anual del CES, compendiada en sus tres capítulos, que abarcan desde el panorama económico trabajado en más de 15 apartados y 300 páginas con más de 277 cuadros estadísticos y 144 gráficos y donde se dedica la información más exhaustiva en el apartado de turismo; el mercado de trabajo y políticas de ocupación que con unas 100 páginas compendia una visión completa sobre la dinámica laboral con 65 cuadros y 13 gráficos; y el capítulo III dedicado a la calidad de vida y estado del bienestar, con más de 200 páginas, 282 cuadros y 57 gráficos.
- La Memoria del CES no sólo se ha convertido en el Informe público económico, laboral y social más completo de las Islas Baleares, con datos oficiales cerrados de cada año, sino porque, además, se encuentra información generada directamente por las investigaciones originales generadas por la propia institución, como lo son los Índices de Calidad del Trabajo (IQT), el Índice de Posición Competitiva Turística de las Islas Baleares (IPCTB), el Indicador Global de Actividad del sector de la

construcción, la carga fiscal por municipios, y los trabajos de campo realizados para elaborar cada año los apartados de la economía social y solidaria, los servicios sociales, el ámbito de la cultura, entre otros.

También destaca la tarea consultiva, que se ha traducido en unos 200 dictámenes sobre las normas que se han ido aprobando en nuestras Islas, lo cual coloca al CES de las Islas Baleares en el segundo emisor de dictámenes del conjunto de CES autonómicos. A este respecto, hay que destacar que la fuerza de la opinión del CES viene determinada por la autoridad de los miembros que forman el Consejo. Y esto es así porque los dictámenes no son vinculantes para el órgano que los solicita y, por lo tanto, pudiendo el Gobierno y los consejos insulares ignorar su contenido, lo cierto es que en torno a un 50% de las observaciones que se han hecho a lo largo de la vida del CES se han incorporado a las normas que rigen la sociedad balear, hecho que demuestra la necesidad de esta institución.

Al margen de la Memoria anual y de los dictámenes elaborados a solicitud del Gobierno y de los consejos insulares, el CES ha elaborado toda una serie de estudios, dictámenes a iniciativa propia e informes, que han sumado un total de 50 publicaciones, en los cuales ha analizado aspectos de interés para la sociedad de las Islas, con la voluntad y la intención de colaborar en el conocimiento de nuestra sociedad y, al mismo tiempo, aportar herramientas útiles para la adopción de políticas públicas eficaces. Para dar una imagen más esmerada del impacto de las tareas de esta institución los comentaremos a continuación.

Los dictámenes de iniciativa propia: sobre el sistema estadístico de las Islas Baleares, sobre el sistema de indicadores para la gestión integrada de la zona costera, sobre la eficacia del sistema educativo, sobre el deporte en las Islas

Baleares, sobre la salud y el sistema sanitario, han aportado un análisis detallado y la construcción de una opinión debatida y en gran medida consensuada en beneficio de la sociedad de las Islas Baleares. Todos estos dictámenes se han basado en rigurosos informes que se han publicado como anexos.

Además de los que se han utilizado para elaborar los dictámenes, destacan también toda una serie de informes destinados a analizar las situaciones concretas de determinados sectores económicos, como la construcción, el turismo y buenas prácticas en el sector agrario; y aspectos del mercado de trabajo o sociales, como el trabajo fijo discontinuo en las Islas Baleares, el comportamiento de la productividad y la competitividad en las Islas Baleares, Informe sobre la negociación colectiva en las Islas Baleares, la Calidad en el trabajo: una propuesta de indicador y, finalmente, las diversas encuestas de servicios.

A modo de ejemplo, podemos destacar las siguientes:

La Calidad en el trabajo: una propuesta de indicador se elaboró, en colaboración con el Gobierno de las Islas Baleares, siguiendo la metodología propuesta por la Comisión Europea, para construir un indicador sintético que permitiera valorar la posición de las diversas comunidades autónomas con respecto a la calidad del trabajo, tomando en consideración variables que hicieran referencia a las características concretas del puesto de trabajo como variables ligadas al contexto de trabajo. El estudio siguió el criterio de incluir sólo los indicadores que de forma homogénea y a partir de las estadísticas oficiales se publican con información suficiente, fiable, homogénea y periódica para el conjunto de todas las comunidades autónomas.

La Comisión Europea no se había pronunciado sobre la ponderación de los indicadores. Así pues, por primera vez en España se decidió que fuera la sociedad civil, representada en el CES, y no un comité de expertos, quién hiciera esta ponderación. El estudio se publicó en el 2004 y sus actualizaciones se han publicado en las Memorias del CES sobre la economía, el trabajo y la sociedad de las Islas Baleares. El año 2007 se consideró oportuno actualizar el trabajo, ya que habían pasado 5 años desde su aprobación durante los cuales se habían producido cambios sustanciales en nuestra realidad económica y social y, muy especialmente, con respecto al mercado de trabajo.

Entre los estudios sobre sectores de actividad podemos destacar dos informes que se agotaron rápidamente: *el Informe sobre la competitividad del sector turístico de las Islas Baleares (2005)* y *El sector de la construcción en las Islas Baleares (2008)*. En el primero se presenta una aportación original en el campo de la investigación turística a la hora de resolver el problema del cálculo de un indicador de posición competitiva turística (IPCT), así como el análisis cualitativo de la evolución de la posición competitiva de los destinos competidores de las Islas Baleares. El IPCT permite saber si los precios de la oferta turística de las Islas Baleares se incrementan o bajan en relación a los precios de sus competidores, por lo cual también es necesario determinar los destinos competidores, cosa que se hizo, por primera vez en España, por el CES de las Islas Baleares.

El sector de la construcción en las Islas Baleares es un estudio sobre este sector desde un enfoque clásico de economía aplicada en el que se priorizan tres aspectos centrales del análisis sectorial, como son: el análisis de la estructura de la empresa, mercado de trabajo y de la oferta generada directa e indirectamente por las empresas relacionadas con la actividad de la construcción, el análisis del mercado de la edificación y el análisis del comportamiento de la demanda de la edificación a largo y corto plazo.

En colaboración con el Gobierno de las Islas Baleares, el CES elaboró el Informe sobre el I Plan de Investigación y Desarrollo Tecnológico de las Islas Baleares, para el cual se organizó un Seminario sobre evaluación del I Plan de Investigación y Desarrollo Tecnológico en el que participaron expertos de nivel internacional y que dio lugar al dictamen del CES 2/2003, con el cual el Gobierno de las Islas Baleares preparó el II Plan de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación. De esta colaboración surgió también el encargo de organizar unos seminarios para el III Plan de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, que tuvieron lugar en el 2008.

El CES también ha organizado diversos seminarios y jornadas como las Jornadas sobre los pactos locales de ocupación: experiencias y futuro (2005), Jornadas sobre la Euroregión Pirineos Mediterráneo, los seminarios llevados a cabo el año 2008 sobre Capital Social, Gobernanza y Territorio, sobre Universidad, R+D+I y políticas públicas, sobre investigación y sobre Business Angels y emprendeduría.

Finalmente, y en relación con las tareas del CES sólo nos queda por destacar el incremento continuo del número de visitas a la página web del CES (<http://ces.caib.es>), que en el 2011 sumaron un total de 188.844. Sólo la Memoria del CES recibió más de 28.000 visitas y los dictámenes más de 30.000 visitas.

En este punto no podemos olvidar la relevancia que ha tenido y tiene el personal del CES. La plantilla, que además del presidente y de la secretaria general - que tienen la consideración de altos cargos-, reúne a 8 funcionarios, siempre ha contribuido de forma extraordinaria a facilitar y hacer posible las tareas del CES y de las comisiones de trabajo.

Finalmente, no tenemos que olvidar una importante contribución inmaterial aportada por este Consejo Económico y Social en estos casi 11 años de existencia. Nos referimos, obviamente, al decisivo papel ejercido por los consejeros del CES, los cuales, con un esfuerzo de contención y armonizador de opiniones, han desplegado para el desarrollo y el mantenimiento del clima de diálogo social entre los agentes económicos y sociales de nuestra Comunidad Autónoma, esfuerzo que se refleja en el consenso y la práctica unanimidad con la que se han aprobado los diversos trabajos de la institución.

En síntesis, y con respecto al trabajo del CES, consideramos que este cierre supondría, por una parte, privar a la sociedad civil organizada de una herramienta fundamental de diálogo y participación en las políticas públicas a que tiene derecho en virtud del artículo 9.2 de la Constitución Española. Y por otra, privar al Gobierno de las Islas Baleares, a los consejos insulares y, indirectamente, al Parlamento de las Islas Baleares, de una fuente de información sobre la opinión de los agentes económicos y sociales, representantes de los diferentes sectores económicos y sociales bajo los cuales se agrupan los ciudadanos de las Islas Baleares.

Los agentes económicos y sociales somos conscientes de la necesidad de hacer sacrificios, de la necesidad de analizar la estructura institucional de nuestra Comunidad Autónoma y estamos dispuestos a hacerlo. Pero consideramos que estos sacrificios, este análisis, deben realizarse dentro del marco estatutario y legal que ha aprobado el Parlamento y, por lo tanto, con participación de los agentes políticos, económicos y sociales.

Sexta. El CES, un órgano estatutario

Desde que se anunció el cierre del CES se ha planteado la cuestión sobre la legalidad de esta medida, principalmente en el sentido que el CES es un organismo creado por el Estatuto de Autonomía y que, por lo tanto, no podría suprimirse ni suspenderse sin una modificación del mismo Estatuto.

Los estatutos de autonomía son leyes orgánicas que, además de ser aprobadas por las Cortes Generales, tienen que aprobarse en cada parlamento autonómico, con mayorías reforzadas.

Esta Autonomía, como ya se ha visto, no es la primera donde se plantea la eliminación del Consejo Económico y Social pero sí es la primera donde el Gobierno autonómico anuncia la *suspensión* de una institución de rango estatutario, por lo que deben tenerse en cuenta todas las implicaciones que ello implica. La Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha ha suprimido su Consejo Económico y Social mediante la aprobación de una ley. La Comunidad Autónoma de Cantabria, después de anunciar la suspensión del CES, ha tramitado su supresión también mediante una ley. El CES de la Rioja se ha suspendido mediante una ley.

Ahora bien, el caso de las Islas Baleares es diferente porque el Estatuto de Autonomía contempla esta institución en el artículo 78 (en el capítulo IV, de las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares), es decir, y como ya hemos dicho, el Estatuto de Autonomía es el instrumento mediante el cual se crea el Consejo Económico y Social. ¿Hasta qué punto es este hecho relevante?

Para entenderlo basta destacar una anécdota. Durante la elaboración de la Ley del CES se intentó modificar su denominación, intento que no cuajó precisamente porque el Estatuto ya preveía un nombre concreto, y no es

correcto modificar por ley ordinaria denominaciones no ajustadas a las que había adoptado la Ley Orgánica por la cual se aprobó el Estatuto. Más aún, el Estatuto encomendaba a la Ley la regulación de *la composición, la designación de sus miembros, la organización y las funciones*.

Así pues, de acuerdo con el Estatuto, una ley sólo puede regular la composición, la designación de los miembros del CES, la organización y las funciones. Pero no puede, por lo tanto, suspender una institución que ha sido creada por el Estatuto que, no debemos olvidar, es una norma aprobada en el Parlamento de las Islas Baleares y en las Cortes Generales del Estado con mayorías cualificadas.

La exigencia de mayorías reforzadas viene determinada por la necesidad de dotar el marco institucional del Estado y de las comunidades autónomas de una estabilidad a prueba de cambios de orientación política en los órganos de gobierno.

Los estatutos de autonomía forman parte del bloque de constitucionalidad, que está formado por toda una serie de leyes que, sin formar parte de la Constitución, deben tenerse en cuenta para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma. Si bien no hay unanimidad entre la doctrina sobre las leyes que lo forman, no existen dudas sobre si los estatutos de autonomía forman parte de él (STC 126/1982), lo que los dota de unas garantías jurídicas superiores a las de cualquier ley.

Es por ello que una ley ordinaria no puede eliminar, no puede suprimir y no puede suspender una institución creada por el Estatuto de Autonomía, como tampoco puede suspender ninguna institución de gobierno. No podemos confundir el sistema institucional, recogido en el título IV del Estatuto de Autonomía, con los órganos de gobierno o la administración instrumental,

que sí se pueden crear, modificar y suprimir mediante una ley. Si esto fuera posible, es decir, si una ley ordinaria pudiera decidir sobre el sistema institucional al margen de la Constitución Española y del Estatuto de Autonomía, y si el verdadero motivo del cierre del CES fuera el económico, como medida anticrisis para ahorrar gasto público, sería mucho más eficiente el cierre de otras instituciones estatutarias.

Para entender mejor las implicaciones de la nueva situación del CES debemos entender bien los conceptos que manejamos. Suspender es levantar, colgar o detener algo en alto o en el aire; detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; diferir momentáneamente; dejar sin efecto temporalmente.

Suprimir se define como hacer desaparecer. Eliminar, descartar, erradicar, excluir; exterminar, hacer desaparecer.

La diferencia entre suspensión y supresión no es baladí. Aunque suspendido, el CES tiene que continuar teniendo una infraestructura mínima que es la garantía de su existencia. Además, debe tenerse en cuenta que la supresión del CES no implica la supresión de sus funciones, en cuyo caso, debe arbitrarse algún mecanismo a fin de que las normas y proyectos de normas que se aprueben por el Consejo de Gobierno y por los consejos insulares no estén viciados de nulidad por la falta del dictamen del CES. Porque este organismo, repetimos, no desaparece y, por lo tanto, no se puede entender que a raíz de la suspensión no se le han de solicitar los dictámenes pertinentes.

La situación en que queda el CES es, sin duda, compleja. El CES está en el aire, cuelga, pero es.

A pesar de todo, lo que se hace es cerrar un marco estable y permanente de comunicación y diálogo. La suspensión es, al fin y al cabo, el cierre de la institución, la dispersión de sus recursos humanos y materiales, de su fondo

bibliográfico; es la paralización de su tarea consultiva, es la pérdida de la Memoria del CES y, por lo tanto, de una fuente de información sobre la evolución de la economía y de la sociedad de las Islas que es imprescindible para una buena gobernanza.

Es evidente que el cierre del CES genera unas consecuencias complejas. No se trata, como hemos visto, de un ente del sector público instrumental, no nos encontramos delante de un organismo autónomo, de una fundación, de una empresa pública, sino de una institución consultiva de la Comunidad Autónoma que es independiente y cuenta con autonomía funcional y orgánica. Esta suspensión abre la vía para que otras instituciones autonómicas con rango estatutario compartan el mismo destino, es decir, para que mediante una ley ordinaria se modifique la estructura institucional autonómica al margen del Estatuto de Autonomía y de la Constitución, hecho que, como ya hemos visto, es una ofensa al mismo modelo de Estado.

Todo este razonamiento se ve reforzado por la misma redacción del Anteproyecto de Ley desde el momento que suspende la vigencia de la Ley 10/2000, como se ha hecho en alguna ocasión pero nunca con instituciones autonómicas. Esta suspensión dejaría a esta institución en una situación parecida a la que tenía en el periodo entre que el Estatuto de Autonomía la creó y una ley la desarrolló. Con la particularidad de que el CES ya es una institución constituida, con personalidad jurídica propia y con capacidad para desarrollar sus tareas, las cuales, además, las viene desarrollando con normalidad desde hace más de una década. Y esta particularidad es la que hace que cualquier actuación que se lleve a cabo para menoscabar las funciones o el funcionamiento de la institución implica, en el fondo, una vulneración del mandato del Estatuto de Autonomía y del bloque de constitucionalidad.

No obstante, no queremos decir que el funcionamiento del Consejo Económico y Social sea inamovible e indiscutible. Al contrario, consideramos la necesidad de adaptarnos a la realidad que nos rodea, ya que no podemos representar a la sociedad civil organizada si no formamos parte realmente de las organizaciones y entidades en las cuales se organiza la sociedad. Estamos a favor de generar un debate organizado sobre la Institución, de la misma manera que consideramos oportuno el análisis del entramado institucional que conforma nuestra Comunidad Autónoma para determinar las mejoras que se puedan implantar, teniendo en cuenta la función de servir a la sociedad. Estamos convencidos que abrir este debate enriquecería la vida democrática, pondría en valor la utilidad de las instituciones que nos hemos dado y promovería la mejora de sus tareas de acuerdo con las necesidades y prioridades económicas y sociales. Pero estas deliberaciones deben plantearse en el seno del pertinente debate político en el marco del parlamento autonómico ya que sí es posible modificar el Estatuto de Autonomía, pero siguiendo el procedimiento previsto en el mismo Estatuto.

Séptima. El CES en el Estado autonómico

En relación con los consejos autonómicos queremos hacer una aclaración que tiene relación directa con el sistema autonómico consagrado en la Constitución Española. Últimamente se ha generado un estado de opinión favorable a la supresión de aquellos organismos autonómicos con una denominación parecida al de otro organismo estatal, sin hacer un análisis riguroso de las funciones que desarrollan y las implicaciones que estas supresiones o suspensiones tienen para la esencia del Estado de las Autonomías. Tenemos que recordar que la Constitución española se elaboró

sobre la base del consenso, que los miembros de las Cortes Constituyentes eran conscientes de la necesidad de crear una base sólida con la cual cualquier partido político pudiera gobernar, evitando así lo que había sido habitual en la historia de España, de modificar o de elaborar una nueva constitución cada vez que cambiaba el gobierno.

Así, el Estado español se caracteriza por la descentralización política, o lo que el Tribunal Constitucional ha denominado en multitud de sentencias, "estado compuesto". Esta descentralización no se ha de confundir con la duplicidad de la que se habla últimamente.

La duplicidad implicaría que las funciones que despliega el CES en las Islas Baleares las hace igualmente otro organismo del Estado, por ejemplo, el CES del Reino de España. Ahora bien, los dictámenes que elabora el CES sobre los proyectos de normas autonómicas no son elaborados por ningún otro órgano estatal, de manera que si no los hace el CES, no los hace nadie. Por lo tanto, no hay ninguna duplicidad. De hecho, consideramos que en un estado descentralizado en el que las comunidades autónomas han asumido buena parte de las competencias, tiene más sentido, tal vez, la existencia de CES autonómicos que un CES estatal.

Así pues, está claro que las funciones que ha desarrollado el CES en sus 11 años de existencia no pueden ser asumidas por el Consejo Económico y Social del Reino de España ya que su Ley de creación lo configura como órgano consultivo en materia socioeconómica y laboral del Gobierno del Estado, y que, por lo tanto, la tarea consultiva relativa a los proyectos normativos de las Islas Baleares y la elaboración de la Memoria anual sobre la economía, el trabajo y la sociedad de las Islas Baleares quedarán huérfanas, con todo lo que supone de pérdida de información y datos sobre las Islas, que resultan de

utilidad a la sociedad en general y, en la toma de decisiones y la elaboración y seguimiento de políticas públicas.

Por lo tanto, el criterio de la duplicidad no justifica suficientemente el cierre del CES, ya que si se siguiera este criterio deberían suprimirse todas las instituciones autonómicas e, incluso, la propia Autonomía de las Comunidades, ya que se "duplican" otros consejos, los órganos parlamentarios, los gobiernos autonómicos y la misma Administración Pública, cosa que carece de sentido ya que, atendiendo a las funciones de cada institución y al ámbito territorial en el cual actúan, la duplicidad no es real.

Con la vía de la suspensión o del cierre o, incluso, de la eliminación de organismos estatutarios, se abre la puerta a la supresión de instituciones básicas del Estado de las Autonomías, lo que afecta gravemente a la salud de esta forma de Estado.

Desde el CES consideramos que si lo que se quiere es abrir un debate sobre la forma de Estado escogida y la necesidad o conveniencia de modificarla, lo que debe hacerse, efectivamente, es abrir un debate y favorecer y fomentar la participación en este debate de los grupos políticos en sede parlamentaria y de los agentes sociales y económicos que tienen su foro natural de diálogo y de participación en este CES.

Octava. El CES en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma

El cierre del CES se ha anunciado en el marco del Plan de Reestructuración Económica presentado por el Gobierno de las Islas Baleares, en el que se plantean otras medidas de enorme calado social, todas bajo el paraguas del ahorro y de la reducción del gasto público, sin que expresamente se haya justificado el motivo por el que se considera necesaria su suspensión. En

general, las decisiones adoptadas en dicho Plan se han justificado principalmente con dos criterios: de una parte, el de reducir el gasto considerado excesivo y, de la otra, el de eliminar organismos duplicados, en relación en la estructura del Estado, criterio que ya hemos analizado.

Desde el CES somos conscientes de la necesidad de eliminar todo gasto superfluo y de gestionar con cuidado el dinero público y, de hecho no hemos tenido ningún inconveniente en adaptarnos a las exigencias de los difíciles tiempos en que nos encontramos, tal como hemos demostrado con las reducciones de los dos últimos presupuestos aprobados, los cuales incluían rebajas sustanciales de las retribuciones a los consejeros y a los grupos que lo forman. Asimismo hemos pedido el traslado a un edificio propiedad de la Comunidad Autónoma con el fin de ahorrar los gastos de alquiler, cosa que no se ha hecho efectiva.

El presupuesto de la Comunidad Autónoma para el 2012 subía a un total de 3.674.902.322 euros, de los cuales 583.091 euros se destinan al CES, es decir un 0,016% del total.

El capítulo 1 del presupuesto es el destinado a retribuir al personal y dispone de 485.189 euros. El personal del CES está formado por 8 funcionarios de carrera, el presidente y la secretaria general. Con respecto a los funcionarios, el Gobierno tendría que aplicar alguna de las posibles vías de movilidad forzosa hasta que se levante la suspensión del Consejo. En cualquier caso les ha de continuar abonando las retribuciones correspondientes y difícilmente sería causa de cese de un interino ya que el personal del CES no pasaría a ocupar un puesto de trabajo diferente al que ocupa. Por lo tanto, probablemente, el único ahorro es el correspondiente a los sueldos de la secretaria general y del

presidente del CES que, juntos, suponen un total aproximado de 80.000 euros anuales.

El capítulo 2 se destina a pagar los gastos corrientes y es, en definitiva, donde sería posible conseguir un gasto global significativo, en relación con el presupuesto del CES si bien insignificante desde el punto de vista de la disminución global de gasto de la Comunidad Autónoma. Todo esto sin tener en cuenta que la suspensión de la actividad de la Institución obliga a efectuar una serie de gastos no previstos en el supuesto de funcionamiento normal. El importe de este capítulo para 2012 es de 72.619 euros, de los cuales se destinan unos 30.000 a los gastos del alquiler del local. Pues bien, teniendo en cuenta que la Administración de la Comunidad Autónoma está eliminando alquileres, con el cierre del CES se ahorrarían totalmente estos 72.619 euros.

Ahora bien, el cierre implica hacer la correspondiente mudanza del mobiliario, de los aparatos informáticos, del archivo administrativo y el archivo documental, para los cuales se tiene que habilitar un espacio físico. Dejar las dependencias del CES obligará al Gobierno a separar con una obra civil los dos locales en los cuales el CES ha desarrollado su actividad en los últimos años, con el correspondiente gasto. Todo eso disminuiría, al menos el primer año, el ahorro indicado.

Los capítulos 4 y 6 suman un total de 25.283 euros que se ahorrarían. Ahora bien, con este ahorro se pierde la información anual de la Memoria, segregada en algunos apartados por islas, como también un equipo consolidado de expertos colaboradores que redactaban los apartados de esta Memoria. Se perdería, asimismo, el acceso al fondo documental del CES que está disponible a través de un convenio de colaboración con la UIB.

Por lo tanto, el ahorro final para los presupuestos del Gobierno de las Islas Baleares, como mucho sería de unos 175.000 €, sin tener en cuenta los gastos derivados de la mudanza y la división de los locales alquilados, cuantía que supone un 0,00476% del total de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. Sería como si un ciudadano con unos ingresos de 35.000 euros anuales ahorrara 1,67 euros al cabo del año.

Se podría argumentar que este ahorro es una pieza más del conjunto de medidas destinadas a rebajar el gasto público. Ahora bien, este ahorro se podría conseguir igualmente con una reforma de la Institución que afectara en todos los capítulos del presupuesto del CES para adaptarlo a los tiempos de austeridad actuales sin perder la función básica de participación, consulta y de diálogo de la sociedad civil organizada.

Sin embargo, una vez analizado el Presupuesto, demostrada que la razón del cierre del CES no es económica, sólo nos queda preguntarnos cuál es el motivo subyacente.

Y llegados a este punto, sólo nos queda pensar que la intención del Gobierno, disfrazada de medida anticrisis, no puede ser ninguna otra que hacer callar al CES porque no se encuentra cómodo con la existencia de una voz independiente y autónoma, con libertad de criterio y que pueda ser crítica con las políticas del Gobierno.

Consideramos que justamente en momentos como el actual, en que la sociedad sufre desde hace años los efectos de una crisis económica y social muy profunda, en que las medidas que se pretenden adoptar provocan rechazo por parte de la ciudadanía, una sede en la que debatir con los representantes de la sociedad civil, en la que consultar sobre las políticas públicas a adoptar es más necesaria que nunca.

Novena. La sociedad civil organizada

El artículo 9.2 de la Constitución Española dispone que uno de los deberes de los poderes públicos es el de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El Estatuto de Autonomía, además de reconocer expresamente el CES en el artículo 78, en el artículo 15, sobre los derechos de participación, consagra el derecho de participación de los ciudadanos y de las organizaciones en que se integra y encomienda a los poderes públicos la promoción de la participación de los agentes económicos y sociales en los asuntos públicos:

1. Todos los ciudadanos de las Islas Baleares tienen derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la comunidad autónoma. Los poderes públicos promoverán la participación de los agentes económicos y sociales del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.

En una sociedad cada vez más compleja la participación a través, únicamente, de las citas electorales se ha demostrado insuficiente. Una democracia requiere de la respuesta de la ciudadanía, de su capacidad para protestar, para participar, para hacer propuestas y organizarse para influir en las decisiones del poder ejecutivo, lo que ha derivado en la denominada democracia participativa que busca, precisamente, enriquecer la democracia representativa con la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en la gestión de políticas públicas a través de la contribución de la sociedad civil organizada.

Esta participación deriva, en efecto, de la complejidad de la sociedad y de las decisiones que deben adoptarse que requieren de la experiencia y los conocimientos específicos de los agentes de la sociedad civil, del diálogo de éstos entre ellos y con los poderes públicos, de la negociación y la investigación

del consenso para mejorar la comprensión y el grado de aceptación de las decisiones que se adoptan por parte de los ciudadanos.

Tal vez tendríamos que empezar por concretar el significado del concepto sociedad civil organizada. Si la sociedad civil es toda forma de acción social llevada a cabo por individuos o grupos, no dirigida ni procedente del Estado, la sociedad civil organizada se refiere a las estructuras organizativas cuyos miembros sirven al interés general a través de un proceso democrático, y que actúan como mediadoras entre los poderes públicos y los ciudadanos.

El Tratado de Lisboa reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil en el buen gobierno europeo y prevé el establecimiento de un diálogo abierto, transparente y regular con las organizaciones de la sociedad civil, es decir, consagra el principio de la democracia participativa.

Desde las instituciones europeas se ha establecido un marco de diálogo permanente, que se plasma en el Comité Económico y Social Europeo (CESE), el cual, consciente de que su composición sólo refleja parcialmente la diversidad y la evolución de la sociedad civil organizada europea, ha puesto en marcha iniciativas y reformas para garantizar una mayor representatividad, como son, por ejemplo las audiencias públicas en las cuales invita a los representantes de la sociedad civil de las diferentes regiones a hacer propuestas relativas a las consultas que la Comisión Europea o el Parlamento le presentan. De esta manera, mediante la participación de la sociedad civil organizada de las diferentes regiones de la Unión Europea, aumenta la legitimidad de sus dictámenes.

En este sentido, nos sorprende que desde una de estas regiones, desde las Islas Baleares, se apueste, precisamente, por la eliminación de una instancia básica de participación que ha sido invitada por el CESE a hacer oír su voz en Europa.

IV. Observaciones particulares

Primera. Exposición de motivos

El Proyecto de Ley remitido al Parlamento relata, en la exposición de motivos, las razones que han llevado al Gobierno a decidir el cierre de esta Institución y que se limitan a justificaciones de carácter económico. Olvida el Estatuto de Autonomía, como si la existencia del CES derivara de la tradición y de la Ley, cuando es el artículo 78 del Estatuto de Autonomía el que lo crea para después derivar hacia una ley la regulación de la composición, la designación de sus miembros, la organización y las funciones.

Podemos decir, en general, que los argumentos de la exposición de motivos son débiles y ocultan la verdadera naturaleza jurídica de este Consejo, que es estatutaria, lo cual deriva en una consecuencia que ya hemos repetido a lo largo de este dictamen y es que sólo se puede modificar, suspender o suprimir con una modificación del Estatuto de Autonomía.

De hecho, la importancia del Estatuto de Autonomía en la creación del CES ha llamado la atención no sólo a diversas entidades que han presentado alegaciones en trámite de audiencia, sino que servicios jurídicos de la misma Administración Autonómica han resaltado tanto la necesidad de hacer mención al artículo 78 del Estatuto, como la duda de la conformidad de este Anteproyecto de ley con el ordenamiento jurídico.

El primer párrafo de la exposición de motivos, que apela a la existencia de una tradición de los poderes públicos como facilitadores de instrumentos y de vías de comunicación y participación de los ciudadanos, obvia la realidad y la verdadera naturaleza jurídica de los organismos de participación como es el CES. Su existencia no deriva de ninguna tradición, sino del reconocimiento

explícito en la Constitución Española, que aparece ya en el artículo primero cuando destaca que España se constituye en un Estado *social* y democrático de derecho. Es decir, la Constitución no hace un reconocimiento de una situación preexistente, no afirma que España sea un estado social y democrático de derecho, sino que lo constituye a partir del momento en que se aprueba la Constitución. Volvemos a encontrar referencias a la participación en el artículo 9.2 de la Constitución y en el artículo 15.1 del Estatuto de Autonomía, en los cuales encomienda los poderes públicos el deber de promover y facilitar la participación, deberes que no derivan de la tradición, sino de la voluntad del pueblo español representado en las Cortes Generales y en el Parlamento de las Islas Baleares.

Continúa en el segundo párrafo configurando el CES como marco estable de comunicación y diálogo y como respuesta a las legítimas aspiraciones de los agentes económicos y sociales para que sus opiniones y planteamientos se tengan en cuenta a la hora de adoptar decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios. Y acto seguido justifica el cierre del CES como una decisión del ejecutivo autonómico para racionalizar los recursos públicos. Ahora bien, la justificación del cierre del CES como una medida más para corregir los principales desequilibrios que se manifiestan en la economía no es defendible desde el momento en que, como hemos expuesto en la observación general dedicada al presupuesto del CES, la incidencia de la desaparición de este organismo supondría un 0,0046% del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Hace referencia también a la supresión de entes instrumentales y/o institucionales, como si dudara ante el carácter de los entes que ha suprimido. O ha eliminado instituciones, o ha eliminado organismos autónomos y empresas públicas, pero resulta preocupante para este CES que el Gobierno de

las Islas Baleares desconfié sobre la naturaleza jurídica de las entidades que suprime o suspende, ya que eso puede implicar que confunda la legitimidad que tiene el Gobierno y los procedimientos que puede utilizar en cada caso.

A lo largo de la exposición de motivos recuerda las medidas adoptadas para reducir el gasto público, como la misma ley de presupuestos para el 2012, el Decreto ley 4/2012 y el Decreto ley 5/2012. Y confunde dos conceptos clave en el ámbito jurídico: derecho y ventaja. Cabe decir que las supuestas ventajas de los empleados públicos son, según las leyes que los regulan, auténticos derechos y no *concesiones graciosas y precarias*, como parece que son entendidos por el Gobierno.

Segunda. Artículo único

Este precepto suspende la vigencia de la Ley del CES, así como las funciones de este organismo, con carácter indefinido. Con este mecanismo pretende equiparar la situación que se creará con la Ley con la que se dio en el periodo comprendido entre la aprobación del Estatuto de Autonomía, que como ya hemos dicho, creó la Institución, y la aprobación de la Ley del CES, que desarrolla el mandato estatutario.

Ahora bien, la situación es radicalmente opuesta ya que el CES como tal ya se ha constituido y el Gobierno tiene que cumplir el mandato legal recogido en la disposición final segunda de la Ley 10/2000, de dotarlo de los medios económicos y personales necesarios para su funcionamiento, pero no tiene la opción de cerrarlo con ninguna excusa.

Aparte de estas consideraciones, debe tenerse en cuenta que el Plan Económico-financiero de Reequilibrio de la Comunidad Autónoma tiene un límite temporal, 2012-2014, límite que este precepto no respeta desde el momento que previene el carácter indefinido de la suspensión. Asimismo,

diversas declaraciones públicas de miembros del Gobierno aseguraban que esta medida estaría vigente hasta diciembre de 2013.

Tercera. Disposiciones transitorias

La disposición transitoria tercera dispone que no será exigible la emisión de dictámenes que se hayan solicitado con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

De esta manera se pretende salvar la posible nulidad que recaería sobre las normas que se aprueben sin el dictamen del CES.

Cuarta. Disposiciones finales.

La disposición final segunda prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda levantar la suspensión mediante la aprobación de una disposición reglamentaria de carácter general aprobada por Decreto.

Esta deslegalización es, en el fondo, una deslegalización doble.

De un lado, como ya hemos dicho, este Anteproyecto de ley ejerce unas competencias que no tiene cuando suspende un organismo estatutario; y del otro, desde esta falta de competencia pretende que, no ya otra ley, sino el Consejo de Gobierno con una disposición reglamentaria, pueda resucitar la institución, lo cual pone de manifiesto el error de base que ha dado lugar a este Anteproyecto y a la medida incluida en el Plan Económico-financiero de Reequilibrio de la Comunidad Autónoma: el CES, al contrario de lo que parece pensar el Gobierno, y tal como ya hemos defendido en las observaciones generales, no forma parte del sector público instrumental sobre el que el Gobierno puede actuar.

A diferencia de los entes del sector público instrumental, el CES no depende del Gobierno, ni está adscrito a ninguna consejería. Ahora bien, el Gobierno sí

tiene una obligación, derivada de la Ley del CES de dotarlo de los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones, pero no puede decidir sobre su existencia o no. Por lo tanto, podemos decir que esta deslegalización también es contraria al Estatuto de Autonomía, al bloque de constitucionalidad y a la Constitución española.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares rechaza la suspensión temporal del organismo por los motivos expuestos y, en síntesis:

1. El CES es un organismo consultivo creado por el Estatuto de Autonomía para dar voz a la sociedad civil organizada.
2. El CES no forma parte del sector público instrumental, no depende del Gobierno de las Islas Baleares y, por lo tanto, el Gobierno no está legitimado para decidir sobre su existencia.
3. Una ley ordinaria no puede cerrar una institución creada por el Estatuto de Autonomía y, en caso de pretenderlo, se estaría rompiendo el consenso que consiguió el vigente Estatuto de Autonomía.
4. La suspensión de la vigencia de la Ley del CES es un reconocimiento implícito de que el CES, como institución, no se puede suspender.
5. La existencia del CES no implica ninguna duplicidad respecto de otras instituciones.
6. El cierre del CES sólo puede obedecer a la voluntad del Gobierno de las Islas Baleares de anular una voz con criterio propio que actúa con independencia y autonomía sin someterse a las influencias del Gobierno.

La secretaria general

Àngels Bellinfante Torres

Visto bueno

El presidente en funciones

Llorenç Huguet Rotger