



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

ANEXO II

DICTAMEN 2 / 1996

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/1992, DE 25 DE NOVIEMBRE, DE CREACIÓN DEL INSTITUTO CANARIO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (ICFEM).

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de Abril, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Empleo y Formación Profesional, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de Diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en su sesión del día doce de marzo de mil novecientos noventa y seis, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de Abril, el siguiente,

D I C T A M E N

ANTECEDENTES

- I. El día seis de febrero de mil novecientos noventa y seis, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo y de conformidad con lo que establecen los artículos 5.1. de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del Consejo Económico y Social, y 2.2. del Decreto 100/1992, de 26 de Junio, que aprueba el desarrollo ejecutivo reglamentario de la Ley anterior, interesa del Consejo informe previo sobre el *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del Instituto Canario de Formación y Empleo*, en adelante ICFEM. Dicho anteproyecto de Ley fue tomado en consideración por el Consejo de Gobierno en sesión del día veintisiete de enero de mil novecientos noventa y seis.

Tal y como dispone el artículo 5.2 de la Ley 1/1992, citada, con la solicitud de informe previo se adjunta la siguiente documentación:

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

- Memoria del Anteproyecto de Ley sometido a informe previo.
- Informe de legalidad, acierto y oportunidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- Informe de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público.
- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.
- Orden del Consejero de Empleo y Asuntos Sociales por la que se dispone la incoación del expediente de elaboración del Anteproyecto de Ley.

El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen (informe-previo) del CES, consta de una *Exposición de Motivos* y un *Artículo Único* que integra los cambios propuestos:

- ♦ De modificación de los artículos 5, 6, 7, 8 y 9, de la Ley 7/1992, de 25 de noviembre de creación del ICFEM.
- ♦ De adición en la misma de los artículos 5 bis, 5 ter y 6 bis; y de los apartados 3 y 4 del artículo 10.

- II.** La Secretaría General del Consejo, informa favorablemente de la admisión a trámite de la solicitud cursada., acordando la Presidencia del Consejo, de conformidad con lo establecido en el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, encomendar los trabajos preparatorios para la formulación del proyecto de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de referencia, a la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Empleo y Formación Profesional, con traslado de la documentación señalada en el antecedente **I**.

La Comisión de trabajo competente, celebró sesión de trabajo el día uno de marzo de mil novecientos noventa y seis.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

El dictamen que se emite, tal y como señala el artículo 22 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, se documenta, distinguiéndose: los antecedentes, la valoración efectuada por el Consejo Económico y Social, las conclusiones y recomendaciones y, con inclusión, en su caso, de los votos particulares.

VALORACIÓN

- I. Con el texto articulado sometido a dictamen se pretende, y así se expresa en la *Exposición de Motivos*, promover la modificación de la Ley de creación del ICFEM, con un doble objetivo: *agilizar el funcionamiento de su Consejo de Administración*, y, de otro lado, facilitar, habilitando en ese sentido al Gobierno, la *creación de órganos administrativos y colegiados de ámbito insular necesarios*, se dice, para un eficaz cumplimiento de las funciones que la Ley atribuye a dicho organismo autónomo (ICFEM).

La solicitud de dictamen (informe-previo), que dirige la Presidencia del Gobierno, señala hacerse con fundamento o en relación a lo dispuesto en el artículo 4.2. a), de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES, por entender que se incluye el *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del ICFEM*, entre las normas que habrán de proyectarse a la función consultiva y asesora del Consejo, por regular, aquel anteproyecto, materias con contenidos económicos, sociales o laborales. Sin embargo procede hacer, inicialmente las siguientes precisiones:

- ♦ La modificación de la Ley de creación del ICFEM que se promueve, se contrae a establecer un catálogo de adaptaciones-modificaciones en la estructura y regulación orgánica del Instituto: cubrir la ausencia de regulación del Presidente y Vicepresidentes del ICFEM; ampliar de 18 a 24 el número de miembros del Consejo de Administración, respetándose la paridad en su composición entre miembros del Gobierno de Canarias y las organizaciones sociales; desdoblarse el funcionamiento del Consejo de Administración, que pasará a actuar en Pleno (24 miembros) y en Comisión (11 miembros), redistribuyéndose, consecuentemente, las funciones que le vienen atribuidas al



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

primero por la Ley de creación del ICFEM. Completándose, en este punto, la propuesta del anteproyecto, introduciendo la posibilidad de crear comisiones de trabajo y fijando el régimen de impugnabilidad de los acuerdos del Consejo. Las modificaciones propuestas se completan, por fin, con determinadas cuestiones que concretan la reordenación del catálogo de funciones asignado al Presidente, o aspectos relacionados con el ejercicio de las que se atribuyen al Director del Instituto.

En este sentido, convendría señalar que, con fundamento expreso en la competencia de autoorganización autonómica, estaríamos ante la expresión del ejercicio de la función normativa dirigida a expresar la pretensión de adecuar la estructura y el funcionamiento de un instituto administrativo (organismo autónomo) cuyas funciones y competencias habrían de mantenerse según el catálogo incluido en la Ley 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del ICFEM, sin que, en este sentido, convenga al Consejo Económico y Social de Canarias hacer más valoraciones sobre la potestad de autorregulación de sus instituciones, atribuida a la C.A.C.

Sin embargo, no le pasa desapercibido al CES, que en el nuevo artículo 5, apartado 2. b), se introduce la consideración de que también serán órganos del Instituto “... los de carácter colegiado de ámbito insular que se creen por el Gobierno para el ejercicio de funciones de propuesta, en materia de mercado de trabajo, formación profesional, seguimiento de actuaciones, y otras consultivas. En su composición participarán representantes del Cabildo y Ayuntamientos de la Isla, y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma. También podrán participar representantes de entidades que tengan por objeto la defensa de intereses económicos y sociales.”.

Con lo que, en nuestra opinión, alejándose de lo precisado en *la Exposición de Motivos* como fundamento inicial para promover la modificación de la Ley de creación del ICFEM, y sin que, además, haya correspondencia alguna con los fines del Instituto, según se fijan en el artículo 2 de dicha Ley, estaríamos ante la pretensión de ampliar el catálogo de funciones del Organismo Autónomo establecido en el artículo 3 de su Ley de creación, al pretender atribuirle funciones



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

consultivas a unos órganos colegiados de ámbito insular y, no sólo eso, sino que también se adelanta la previsible conformación de aquellos órganos colegiados con la presencia de otros representantes de entidades que tengan por objeto la defensa de intereses económicos y sociales, sin más precisión.

En relación a ello, el CES advierte que la atribución de funciones consultivas en materia socio-laborales al ICFEM, conllevaría la colisión de tales funciones con las, igualmente, asignadas al Consejo Económico y Social de Canarias por su Ley constitutiva (Ley 1/1992, de 27 de Abril), artículo 4.2. a), c) y e), y estaríamos, en consecuencia, ante una duplicidad de atribución de funciones consultivas sobre materias idénticas y, además, en relación a órganos administrativos y entes públicos que reproducen la presencia de organizaciones representativas de intereses sociales. Por lo que el CES estima como necesario no operar admitiendo la duplicidad de funciones consultivas, pues se incurre en la vulneración de lo dispuesto en el artículo 11.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que la creación de cualquier órgano administrativo no podrá llevar implícita la duplicidad funcional con otro, sin que, al mismo tiempo, se limite, suprima o restrinja debidamente la competencia de los ya creados, caso del ente público Consejo Económico y Social.

Además se operaría con una interpretación sumamente restrictiva de las funciones y competencias asignadas al Consejo Económico y Social de Canarias; en efecto, aún admitiendo la dificultad para delimitar los conceptos de lo económico, social y laboral, que, por extremadamente amplios, corren el riesgo de su difusión por lo diverso y heterogéneo de dichas materias, lo que no puede hacerse es operar con una interpretación restrictiva, al menos allí donde la propia Ley de creación del Consejo atribuye funciones consultivas que coinciden, exactamente, con ámbitos materiales precisos y bien delimitados, para el ejercicio de las funciones del CES en relación a las tareas asignadas a las Comisiones Permanentes de Trabajo, que la Ley también creó, así la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Empleo y Formación Profesional.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

- II.** En relación también con la creación, para lo que se habilita al Gobierno, de los Órganos Colegiados a que se refiere el artículo 5.2. b), del anteproyecto la Ley comentado, el CES valora la oportunidad y conveniencia de tal posibilidad, en la medida en que introduce un factor importante en torno a la consideración del hecho insular y su representación institucional y social, en relación a los fines que genéricamente se describen en el artículo 2º de la Ley que se modifica, y que habrán de ser tenidos en cuenta para una correcta aplicación de la política de empleo. Sin embargo, definidos dichos órganos colegiados de base territorial como que “...asimismo serán órgano del Instituto ...”, el CES considera que, por las consideraciones expuestas, la posibilidad de crear los mismos debería estar más ligada al parecer o a la evaluación que en tal sentido efectuara el Pleno del ICFEM, de tal forma que, su creación por el Gobierno, previa propuesta de aquel, incluyera en su conformación las distintas representaciones acreditadas en el ICFEM, y que, en cualquier caso, las funciones de estos órganos colegiados estuvieran directamente relacionadas con el quehacer del Consejo de Administración del ICFEM, al que, no olvidemos, le vienen atribuidas, entre otras, las *competencias de planificación general y programación de las actividades y recursos del Instituto*. Lo contrario es admitir la eventual paradoja de que concurrieran, junto al ICFEM, hasta un máximo de siete órganos colegiados insulares, creados, o susceptibles de ser creados, por el Gobierno que, es cierto, reproducen la presencia de quienes están en el ICFEM, aunque no se dice como, pero también pueden ser conformados por *otras representaciones de entidades que tengan por objeto la defensa de intereses económicos y sociales*, sin más precisión. Por las mismas razones expuestas, no parece razonable que sean estos órganos colegiado de base territorial insular, al menos en los términos en que viene regulado en la propuesta, los que condicionen la posibilidad de que el Pleno del ICFEM pueda acordar la creación de Comisiones de trabajo de ámbito comarcal, artículo 6. Bis, 6 párrafo 2º, de la norma comentada.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

CONCLUSIONES

- I. Desde el Consejo Económico y Social de Canarias, se valora positivamente el que se promueva la modificación de la Ley 7/1992, de 25 de abril, de creación del ICFEM, buscando una regulación de su funcionamiento más eficaz, acorde con los importantes fines que le vienen referidos, a saber: servir como instrumento desde el que se pretende revitalizar y optimizar las acciones y programas de la Comunidad Autónoma en materia de empleo y formación, propiciándose, con la participación de los agentes sociales, un aprovechamiento más adecuado de los recursos destinados a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores.

El CES resalta la oportunidad de proceder a reasignar determinadas tareas administrativas a niveles inferiores al del Director, mediante la creación de órganos de apoyo de carácter unipersonal.

La presencia en el seno del ICFEM de áreas de la Administración a las que le viene asignada la responsabilidad en la ejecución de determinadas políticas activas relacionadas con la promoción del empleo y la formación, parecen acertadas, así, lo concerniente a la juventud y problemática de la mujer. Igual valoración no le mereció al Consejo la inclusión, entre los miembros del Consejo de Administración del ICFEM, de un vocal propuesto por el Consejo General de Servicios Sociales, en representación de las organizaciones de usuarios, profesionales y sociales, por entender que se alteraría la expresión consensuada de organizaciones empresariales y sindicales de ir a la conformación del Consejo de Administración del ICFEM como órgano tripartito con representación paritaria, exclusiva, entre estas organizaciones y la Administración.

Valoración positiva merece del Consejo el desdoblamiento de las funciones del Consejo de Administración, en Pleno y Comisión, introduciendo agilidad, especialidad y eficacia en los cometidos del Instituto. No obstante, el CES precisa la conveniencia de suprimir la limitación condicional que se le impone al Pleno del Consejo de Administración del ICFEM desde los órganos colegiados insulares, de previsible creación, para establecer comisiones de trabajo de ámbito comarcal.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

- II.** El CES advierte del inconveniente que significa la asignación, inapropiada posiblemente desde el punto de vista jurídico, de funciones consultivas al ICFEM, tal y como se pretende recoger en el artículo 5.2. b), referidas a unos órganos colegiados de base territorial insular, de conformación incierta y cuya creación, ajena al Consejo de Administración del Instituto, podría determinar una superposición de funciones en detrimento, además, de los fines genéricos del ICFEM: *la planificación general y programación de las actividades y recursos del Instituto*. En cualquier caso, el CES propone se incluya, entre esa representación de ámbito insular, a organizaciones vinculadas a la economía social, del mismo ámbito.

En la misma línea, se precisa objeción semejante a las funciones consultivas que se le quieren asignar a la Comisión, artículo 7. 3. e); cuando se señala que le corresponde a la Comisión “... *informar los proyectos de normativa reguladora de las acciones, así como las bases, de las convocatorias para la concesión de subvenciones...*”.

El Consejo Económico y Social de Canarias, con la emisión del presente dictamen sobre el *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de 7/1992, de 25 de abril, de creación del ICFEM*, hace las siguientes,

RECOMENDACIONES

- I.** Con carácter general, el CES considera conveniente no introducir, en el anteproyecto de Ley que se dictamina, elementos que contribuyan a crear confusión, que puedan implicar una deficiente articulación del principio de participación, al atribuir al ICFEM funciones consultivas ya radicadas en el primero, que, además, reproduce similar estructura de representación de intereses a través de las distintas organizaciones.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

- II.** Los órganos colegiados de base territorial insular, que el anteproyecto de Ley prevé, deberán referirse básicamente en su conformación y exclusivamente en el ejercicio de sus funciones al Consejo de Administración del ICFEM, de tal forma que se concilie la sensibilidad hacia lo insular con la conveniencia de fortalecer las funciones de planificación general de las acciones y recursos en las que participa el Consejo de Administración del ICFEM. En este sentido, aquella sensibilidad insular debe concretarse incluyendo también, en la conformación de los órganos colegiados de base territorial insular, a organizaciones vinculadas a la economía social.
- III.** Según valora el CES, debería suprimirse la presencia del vocal a que se refiere el artículo 6.1.c), f), y en consecuencia, proceder a un reajuste del número total de miembros del Consejo de Administración del ICFEM, de tal forma que se mantenga la representación paritaria entre Administración Pública y agentes económicos y sociales, lo que podría conseguirse reduciendo, sin más, en uno el número de vocales de libre designación en representación de la Administración Pública.

En Las Palmas de Gran Canaria, a doce de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Vº Bº

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
P. S. EL VICEPRESIDENTE**

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Francisco Oramas Tolosa

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez