

El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. ESTADO SOCIAL Y ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN. 1. ¿El Estado social en crisis? 2. El significado jurídico del Estado social. 2.1. El Estado social como principio jurídico. 2.2. Estado social y Estado autonómico. 3. El componente estructural del Estado social: las instituciones de participación social en la vida política. II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. 1. El Establecimiento de Consejos Económicos y Sociales. 2. Los Consejos Económicos y Sociales en España. III. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. Naturaleza, composición y funcionamiento. 2. Competencias. IV. BALANCE, EXAMEN CRÍTICO Y EXPECTATIVAS.

I. ESTADO SOCIAL Y ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN

1. ¿El Estado social en crisis?

El Estado social está en crisis, pero no en peligro de extinción. La crisis se debe no sólo a razones prácticas, esto es, a la incapacidad de los Estados actuales para hacer frente a los cuantiosos gastos que exige la «procura existencial», sino también a razones teóricas, dada la imposible diferenciación entre libertades políticas y libertades económicas en el Estado democrático, y por ello la incompatibilidad entre el sistema de economía de mercado y la sociedad subvencionada.

Frente a algunos excesos, producto de la simplificación, del llamado «neoliberalismo», es muy difícil negar que, pese a la crisis, el Estado social es una realidad que forma parte de la existencia misma de los Estados democráticos del presente y por ello de la que no cabe prescindir. La polémica sobre el Estado social, entendida con rigor, no puede hoy basarse en la contraposición de Estado social y Estado liberal democrático. Formas que habría que entender como complementarias, o incluso como indisolubles, pues cabría sostener que el Estado democrático, en cuanto que integra a «todos» en la voluntad estatal, necesita, en mayor medida que ninguna otra forma de Estado, que tal integración política se asegure mediante una suficiente integración social¹.

* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid. Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.

¹ Nos remitimos, sobre el significado, eficacia jurídica y problemas del Estado social en la actualidad, a M. Aragón Reyes, *Libertades económicas y Estado social*, Madrid, 1995, en especial págs. 2-34 y 121-141.

Es posible que otra de las causas de la crisis del Estado social resida en su discutible definición. Frente al Estado liberal que, como modelo (no tanto como realidad), ha sido bien definido, el Estado social no tiene un significado unívoco. Así se ha discutido si el Estado social era sólo el propugnado por la social-democracia, o el fomentado por la democracia cristiana o el llamado «Estado de bienestar» más propio de los países anglosajones. Los linderos entre una economía de mercado limitada por las exigencias sociales y una economía planificada nunca han estado claros en las construcciones teóricas y en las experiencias prácticas del Estado social. De ahí la necesidad de delimitación conceptual para poder enfocar con algún rigor el problema de ese tipo de Estado.

Conviene, pues, aclarar el significado del término Estado social, al objeto de evitar fáciles confusiones que sólo conducen al maximalismo y por ello a planteamientos inoperantes, cuando no demagógicos. El Estado social no puede definirse como forma de Estado, sencillamente porque no lo es: sólo se trata de una modalidad de la forma del Estado democrático de Derecho. Por ello el Estado social no supone modificación sustancial alguna respecto de la organización del poder típica del Estado constitucional democrático de Derecho. La cláusula «social» añadida a ese Estado no afecta principalmente a la estructura de éste sino a sus fines. El Estado social no significa la sustitución de la representación política por la representación corporativa, ni la sustitución de los partidos por los sindicatos. Lo que significa es la asunción por el Estado de nuevas tareas, que no vienen tampoco a sustituir a las antiguas (seguridad, orden público, defensa, etc.) sino a complementarlas. Y estas nuevas tareas son las relativas a procurar una mayor igualdad social y, por ello, a proteger a los sectores sociales menos favorecidos. El Estado social, en suma, no significa un modo específico de «ser» del Estado, sino una manera de «actuar» por parte del poder público.

La discusión sobre el Estado social suele plantearse habitualmente como un enfrentamiento entre el Estado liberal y el Estado social, cuando resulta que, por lo que ya se ha dicho, parece mucho más razonable plantearla como una reflexión acerca de las formas, intensidad y límites de la realización por el Estado de las tareas sociales. Ni el Estado liberal puede resurgir hoy de sus propias cenizas ni hay un arquetipo de Estado social que quepa, en su pureza, defender o atacar. El problema de nuestro tiempo no parece que sea, en consecuencia, el de Estado social sí o Estado social no, sino el de más o menos Estado social. Lo que habría que discutir, si de esa discusión quiere sacarse provecho, es la «intensidad» y las «formas» de actuación del Estado en el ejercicio de las tareas sociales, que ello sí ha cambiado o está cambiando en los últimos decenios.

2. El significado jurídico del Estado social

2.1. *El Estado social como principio jurídico*

Si de las reflexiones generales propias de la Teoría del Estado pasamos a las consideraciones más concretas del Derecho Constitucional, abordar los problemas del Estado social supone, necesariamente, plantearse el significado jurídico que pueda tener la propia cláusula que otorga al Estado esa calificación. Y ello, claro está, referido no ya al Estado social como género, sino a nuestro Estado social, es decir, a su significado en el ordenamiento español.

En España, como en Alemania, la fórmula del «Estado social» se encuentra constitucionalizada, gozando, por ello, de una garantía más sólida de la que puede disfrutar en otros ordenamientos en los que no existe tal reconocimiento explícito y ha de deducirse por vía interpretativa. Éste es un dato cuya importancia no cabe desdeñar.

Es cierto que, aun en el supuesto de que tal reconocimiento no existiese en el art. 1.1 de la Constitución, la vigencia, entre nosotros, del Estado social como principio constitucional implícito se derivaría, sin duda, de lo establecido en otros preceptos de la Constitución (muy

especialmente, pero no sólo, en los arts. 9.2, 33.2, en la mayoría de los que integran el Capítulo 3.º del Título I y en los arts. 128, 129, 130 y 131). Pero también es cierto que la definición expresa en el art. 1.1 refuerza considerablemente aquella vigencia, de un lado, por la firmeza que depara la propia normativización y, de otro, por el grado superior de rigidez que la protege dado el lugar que en la Constitución ocupa. Hablando en términos estrictamente jurídicos hay que decir, en consecuencia, que la vigencia del Estado social no es en España algo opinable, sino indiscutible; vigencia, además, que sólo podría hacerse desaparecer por el procedimiento de revisión previsto en el art. 168 de la Constitución.

Ahora bien, resuelto ese primer punto no terminan, sino que comienzan los problemas. Al fin y al cabo, señalar que en España la cláusula del Estado social está constitucionalizada y dotada de una muy cualificada rigidez no es más que constatar una evidencia. A partir de ahí lo que importa es desentrañar el contenido de la cláusula, es decir, el tipo de prescripción constitucional que en ella se manifiesta. Parece indudable que no estamos en presencia del enunciado de una regla, sino de un principio jurídico, como ocurre también con las otras dos cláusulas definitorias del Estado («Estado democrático» y «Estado de Derecho») que figuran en el art. 1.1 de la Constitución.

Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con los principios del Estado democrático y del Estado de Derecho, que albergan, aunque no exclusivamente, un significado estructural, el del Estado social es un principio básicamente material, del que no cabe derivar exigencias organizativas sustanciales, sino cumplimiento de fines. Aunque después se volverá sobre ello, quizás no importa adelantar aquí que desde el punto de vista estructural no es que carezca por completo de relevancia el principio del Estado social, pues la tiene (por ejemplo, faculta o fundamenta —que no exactamente impone— el establecimiento de instituciones de participación, en la actividad pública, de las organizaciones sociales, y no sólo de las organizaciones políticas) sino que tal relevancia no es sustancial, es decir, no viene a modificar el esquema básico del Estado democrático, o dicho de otra forma, no viene a proyectarse sobre la naturaleza de la representación (que sigue siendo sólo política e instrumentada a través de los partidos) ni, por ello, sobre la división de poderes.

En cuanto que es principio y no regla, la cláusula del Estado social, por ella sola, no es título atributivo de competencias estatales; además, el principio del Estado social no impone, por sí mismo, el establecimiento de órganos determinados (aunque habilite, o mejor dicho, ofrezca fundamento para ello) ni exige modalidades específicas de composición y funcionamiento de los órganos públicos; sólo se trata de un principio orientador de la actuación del Estado. Indica que la acción pública (ejercitable en virtud de cualquiera de los títulos expresos atributivos de competencias que la Constitución contiene) debe estar encaminada a la reducción de la desigualdad social.

Delimitado de esta manera el contenido de la prescripción constitucional, su capacidad de operar plantea una serie de problemas. En el fondo, estos problemas se derivan de la conexión entre Estado social y pluralismo político, conexión que impone una interpretación lo suficientemente abierta o flexible acerca del significado material del Estado social como para que sean posibles políticas distintas sobre la orientación social de la acción pública según la mayoría que en cada momento alcance el poder. Al mismo tiempo, tampoco puede quedar enteramente diluido en el pluralismo el significado del Estado social, puesto que, si así fuera, la cláusula constitucional estaría vacía de sentido. El Estado social, como principio constitucional, ha de tener un contenido mínimo (por no emplear el término «contenido esencial», que es más propio de otras figuras jurídicas) preservado frente a la mayoría, esto es, frente al legislador.

No es ésta la ocasión, claro está, de intentar resolver un problema tan arduo, cuyo tratamiento excedería manifiestamente de los límites que tienen estas reflexiones introductorias al tratamiento del objeto principal de este trabajo (los consejos económicos y sociales), pero sí cabe al menos apuntar que su solución no parece que resida en extraer ese contenido mínimo

del solo término Estado social, es decir, del propio principio constitucional aisladamente considerado, sino de su conexión con otros preceptos constitucionales en una interpretación sistemática que aquí, como en cualquier otro problema jurídico, resulta imprescindible.

Las líneas maestras de ese esfuerzo interpretativo parece que podrían estar marcadas, primero, por una aclaración del significado jurídico de un principio, como el del Estado social, que está relacionado más con un concepto político (igualdad social) que con categorías estrictamente jurídicas, lo que lo aproxima considerablemente a la noción de valor constitucional (aunque no lo sea en sentido propio). Ese paso habría que darlo, aunque precisamente por la escasa (aunque no nula, claro está) capacidad de imposición de límites al legislador que de ahí se derivarían, es por lo que antes se adelantó que no sería suficiente este primer enfoque (que sólo tiene en cuenta la cláusula aislada) para extraer un contenido mínimo constitucionalmente obligatorio.

Habría que proseguir, por ello, en segundo lugar, con la determinación de aquellos derechos fundamentales (lo son todos los contenidos en el Capítulo 2.º del Título I de la Constitución) directamente conectados con el Estado social, derechos cuyos contenidos esenciales pasarían a engrosar aquel contenido mínimo al que nos estamos refiriendo. Por último, habría que distinguir, en el resto de los preceptos constitucionales que enuncian fines o tareas de los poderes públicos tendentes a la realización de la igualdad social, entre aquellas prescripciones que contienen mandatos al legislador (y en general a los poderes públicos) y aquellas que expresan una cláusula habilitante, pero facultativa, de intervención pública, en la medida en que sólo las primeras pueden encerrar límites materiales (de forma más tenue, por supuesto, que en materia de derechos) a la libertad de acción de la mayoría política que en cada momento ocupe el poder como resultado de la elección popular.

2.2. *Estado social y Estado autonómico.*

Sin perjuicio de que la cláusula del Estado social, como principio general del ordenamiento, haya de regir en la totalidad de las actuaciones públicas, sean éstas desempeñadas por el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales, existe una característica básica (propia o sustancial, si se quiere) de esa cláusula de muy especial trascendencia para un Estado territorialmente compuesto, como el nuestro. Nos referimos a la dimensión homogeneizadora del Estado social, es decir, a los límites que al principio de autonomía impone el de igualdad, principio este último a cuyo servicio está precisamente la cláusula del Estado social.

Es cierto que nuestra Constitución establece un sistema de distribución territorial del poder que, desarrollado por los Estatutos de Autonomía, hace posible la realización de políticas sociales distintas en las diversas partes del territorio, en cuanto que las Comunidades Autónomas pueden asumir (ya han asumido) competencias en las materias más directamente relacionadas con la igualdad social (y no sólo con la igualdad jurídica). Pero también es cierto que el principio del Estado social impone una homogeneización de esas políticas, precisamente para salvaguardar la igualdad, así como también impone (no es más que otra dimensión del mismo asunto) una política estatal de equilibrio territorial en materia social y económica.

Tales exigencias homogeneizadoras (que no destruyen, claro está, la autonomía, pero sí la moderan) pueden hacerse derivar del principio general del Estado social, sin duda alguna, pero además están expresamente concretadas en otros preceptos constitucionales. Así en el art. 138, en el que se dice que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español»; añadiéndose que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». También en el art. 158.2, en el que se prevé un Fondo de Compensación parara «corregir desequilibrios económicos interte-

rritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». Finalmente, y sobre todo, en el artículo 149.1.³, en el que se otorga al Estado competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales».

Esta última cláusula (la del art. 149.1.1.³ de la Constitución) es la que parece más importante sobre la cuestión que estamos tratando, porque ya no es sólo un enunciado de principios jurídicos (como la del art. 138) o un mandato de establecimiento de una institución concreta (como la del art. 158.2), sino una regla atributiva de competencias a favor del Estado que abarca a la totalidad de las obligaciones y derechos contenidos en la Constitución. La importancia de esta cláusula exige que (pese al objetivo limitado de estas reflexiones introductorias) se la examine con algún detenimiento.

De una parte, y por lo que se refiere a su ámbito, hay que entender que cuando la Constitución, como en este caso, se refiere a los derechos y deberes constitucionales, incluye a todos los así enunciados en la Constitución, sin distinción alguna y sea cual sea el lugar del texto constitucional en que se ubiquen. De ahí que no quepa reducirlos a los derechos de la Sección 1.^a del Capítulo 2.^o del Título I (aparte de que entonces no tendría mucho sentido la cláusula, dada la reserva a ley orgánica que establece el art. 81.1 de la Constitución). Tampoco cabe reducirlos a los derechos (y obligaciones) fundamentales contenidos en todo el Capítulo 2.^o (reducción que sí se realiza, a otros efectos, en el art. 53.1, pero que no se ha querido efectuar, por el constituyente, en el art. 149.1.1.³). La interpretación más correcta parece que es la de considerar incluidos todos los derechos y obligaciones enunciados en la Constitución (en el Título I y en cualquier otro Título del texto constitucional), es decir, tanto derechos fundamentales, con eficacia directa inmediata, como derechos meramente constitucionales (o de simple enunciado constitucional) con eficacia directa diferida en cuanto que serían derechos de configuración legal aunque de reconocimiento constitucional. En ese sentido, parece claro que todos los derechos aludidos en el Capítulo 3.^o del Título I (donde bajo la rúbrica general de «principios rectores de la política social y económica» se encuentra el núcleo principal del cometido del Estado social) están incluidos en el ámbito de la regla atributiva de competencias formulada en el art. 149.1.1.³.

De otra parte, y por lo que se refiere a la clase de competencia que se atribuye, hay que decir (mejor, lo dice la Constitución) que se trata de «regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad» en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones, no exactamente de «regular las bases» del ejercicio de tales derechos y del cumplimiento de tales obligaciones. La finalidad claramente entroncada con el Estado social que tiene esta cláusula queda patente, puesto que no está destinada únicamente a la homogeneización del tratamiento normativo de esos derechos y obligaciones, esto es, a conseguir la igualdad jurídica, sino a homogeneizar las «condiciones» (no pueden ser otras que las condiciones «materiales») que garanticen la igualdad social. La correlación de este precepto con el art. 9.2 de la Constitución no puede ser más clara (y textual, puesto que en éste se dice que «corresponde a los poderes públicos promover las “condiciones” para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas»).

En consecuencia, y precisamente porque «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o “sociales”» (art. 138.2 de la Constitución), se reconoce al Estado la competencia exclusiva (art. 149.1.1.³) para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, y dentro de ellos, sin lugar a dudas, de los «derechos sociales». El reconocimiento de este principio de igualdad respecto de las prestaciones del Estado social para todos los españoles (sea cual sea la Comunidad Autónoma donde residan) y la correlativa atribución de competencia al Estado para hacerlo efectivo (garantizarlo) no significan, ni mucho menos, que se imponga, por la Constitución, una igua-

lación competencial entre las distintas Comunidades Autónomas en materia de política social, igualdad inconciliable con el principio dispositivo en que descansa la autonomía política y con el reconocimiento constitucional de la propia diferenciación (art. 2 y dispo. adic. 1.ª, principalmente). Es el propio art. 138.2 el que parte, precisamente, de la posibilidad de las «diferencias entre Estatutos». Por ello no vulnera aquel principio de igualdad el supuesto de que haya Comunidades Autónomas con más competencias que otras en materias «sociales» (cosa bien distinta es si la consideración de la autonomía también desde el punto de vista de la participación —dado que autonomía no es soberanía— exige una homogeneidad, no exactamente una uniformidad, en el «quantum» de competencias de las Comunidades Autónomas, pero ello es otra cuestión ajena a la que estamos tratando, esto es a la igualdad en los derechos, o prestaciones sociales, expresada en los arts. 138 y 149.1.1.ª de la Constitución).

Lo que el principio de la igualdad «social» impone es que el Estado garantice (tanto si él posee la competencia normativa del ejercicio del derecho o la competencia ejecutiva de la realización de la prestación como si estas competencias las tienen asumidas todas o parte de las Comunidades Autónomas) que los derechos y prestaciones sociales serán básicamente iguales para todos los ciudadanos. En resumen, la cláusula del Estado social modula la cláusula del Estado autonómico en el sentido de que la autonomía territorial no puede producir «privilegios sociales» para los ciudadanos de una u otras partes del territorio, lo que dicho a la inversa significa que la autonomía territorial no puede producir «discriminación social». Para garantizar que ello sea así se otorga al Estado una competencias homogeneizadora de las condiciones básicas del disfrute de los derechos y prestaciones sociales. La regla contenida en el art. 149.1.1.ª ni tiene por objeto provocar una centralización ni tampoco obligar a una uniformización competencial, sólo viene a asegurar que, sea cual sea la entidad pública encargada de facilitar la prestación social, ésta sea básicamente igual para todos los españoles.

3. El componente estructural del Estado social: las instituciones de participación social en la vida política.

Aunque el ingrediente material del Estado social es el más determinante (cumplimiento de fines «sociales»), como más atrás ya se ha repetido, no cabe olvidar, sin embargo, su componente estructural, componente que, como también se dijo, no viene a modificar sustancialmente el edificio básico del Estado constitucional democrático de Derecho pero sí a complementarlo o enriquecerlo con algunas novedades de tipo organizativo. Ahora bien, la diferencia entre los ingredientes material y estructural del principio del Estado social no es de grado (mayor contenido material y menor estructural), distinción que entonces tendría muy dudosa eficacia jurídica, sino de cualidad. La dimensión material del Estado social «impone» al Estado la realización de fines (la búsqueda de la igualdad social); la dimensión estructural del Estado social, aparte de no poder incidir en la arquitectura básica del Estado constitucional democrático de Derecho, no impone, por sí misma, el establecimiento de órganos, sino que sólo lo «habilita» (es decir, sirve de fundamento para que se creen, pero sin obligación jurídica de hacerlo).

Salvo que la propia Constitución lo haya previsto (disponiendo, por ejemplo, que se cree un consejo económico y social, o cualquier otra institución análoga) queda al pluralismo político, es decir, a la libertad del legislador, la decisión de establecer o no tales órganos. Lo que ocurre es que la decisión positiva del legislador estaría siempre garantizada por su validez, es decir, por la coherencia de esa decisión con el principio constitucional del Estado social.

En resumen, el Estado social se caracteriza, de un lado, por la pretensión de combatir la desigualdad, y ése es el sentido, preferentemente, de garantizar, junto a los derechos individuales, unos derechos sociales (podría decirse que es la contribución del Estado social al Estado de Derecho) y que constituyen un logro difícilmente reversible, pero, de otro lado, también

se caracteriza por el intento (o la posibilidad) de establecer, junto a la participación política, alguna fórmula de participación social en el ejercicio del poder (es lo que podría llamarse contribución del Estado social al Estado democrático).

Dentro de esa fórmula se encuentra la relevancia constitucional que se otorga a los sindicatos y a las organizaciones empresariales, entidades a las que se reconoce un destacado protagonismo no sólo en la vida social y económica sino en la misma vida política, otorgándoseles incluso facultades relacionadas con la elaboración de normas jurídicas mediante la contratación colectiva laboral, o reconociéndoseles el derecho a participar en la adopción de acuerdos políticos (concertación) de manera no institucionalizada o a veces también de manera institucionalizada a través de organismos de participación social. A esto último es a lo que obedece la creación de diversos consejos de variada composición y en los que se integran, en unos casos, los interlocutores sociales y los representantes del poder ejecutivo y, en otros, los interlocutores sociales sin la representación gubernamental. A este segundo modelo es al que pertenecen, por lo general, los llamados consejos económicos y sociales².

Mediante estos consejos se pretende hacer partícipes, bien que de manera consultiva y no decisoria, a los llamados «agentes sociales» (sindicatos y organizaciones empresariales, preferentemente) en la actividad estatal, de manera especial en la actividad normativa respecto de materias económico-sociales. No se trata de una representación de intereses, exactamente, o de la creación de cámaras parlamentarias «corporativas», sino de una «participación» consultiva (no decisoria, no importa repetirlo), perfectamente separada de los gobiernos y de los parlamentos y sin funciones sustitutivas de éstos.

II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

1. El establecimiento de Consejos Económicos y Sociales

El origen de estos Consejos quizás haya que situarlo en los Consejos Económicos (federal y regionales) previstos en el art. 165 de la Constitución de Weimar, aunque curiosamente no se perpetuaron en la Alemania de la postguerra, pese a que la Ley Fundamental de Bonn proclamaba al Estado como «social»³. De todos modos, aunque no exactamente a través de un consejo, en Alemania en los años sesenta y setenta sí hubo una forma de participación social mediante la integración, por las fuerzas sociales (sindicales, empresariales y expertos) y el Gobierno, de las llamadas mesas de concertación⁴.

En la segunda mitad del presente siglo, cuando se produce lo que podríamos llamar la expansión europea del Estado social, aparecerán consejos económicos y sociales en una diversidad de países, así, entre otros, en Bélgica (donde la experiencia de consejos o comisiones de industria y trabajo se remonta al siglo XIX), con el Consejo Central de Economía de 1948 y el Consejo Nacional de Trabajo de 1952; en Dinamarca, con el Consejo Económico de 1962; en Francia (donde ya en 1925 se había creado un Consejo Nacional Económico, que fue repuesto por la Constitución de 1946, después de la suspensión que sufrió durante la guerra), con el Consejo Económico y Social establecido por la Constitución de 1958, una de

² Vid. J. L. García Ruiz, *El Consejo Económico y Social*, Madrid, 1994, págs. 31-59.

³ El Consejo de Expertos para el estudio del desarrollo económico, creado por la Ley de 14 de agosto de 1963, no tiene las características de un consejo económico y social, en cuanto que no está integrado por representantes de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, sino por profesionales expertos en economía designados por el Gobierno.

⁴ Vid. V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós y E. Rojo Torrecilla, *Los consejos económicos y sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid, 1993, págs. 103-108.

las más vigorosas instituciones de este género; en Holanda, con el Consejo Económico y social de 1950; en Irlanda, con el Consejo Nacional Económico y Social de 1973 (cuyo precursor fue el Consejo Industrial Económico y Social de 1963); en Italia, con el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, previsto por la Constitución de 1947; en Luxemburgo, con el Consejo Económico y Social de 1966 (cuyos antecedentes pueden hallarse en la Conferencia Nacional de Trabajo, de 1944, y en el Consejo de Economía Nacional de 1945); en Portugal, con el Consejo Económico y Social, previsto en la reforma constitucional de 1989 y creado en 1991 (que vino a sustituir al Consejo Nacional del Plan, de 1976-77, y al Consejo Permanente de Concertación Social, de 1984); en el Reino Unido, con el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de 1962 (que fue precedido en los años cincuenta por la Comisión de Planificación Económica y el Consejo de Asesoramiento para la Producción Nacional)⁵. Las Comunidades Europeas también previeron comités económico-sociales, que fueron refundidos (los de la CE y CEEA, no el de la CECA) en un único Comité Económico y Social⁶.

2. Los Consejos Económicos y Sociales en España

En España será la Constitución, en 1978, la que recogerá la previsión (art. 131.2) de un Consejo para la planificación, que no llegó a instaurarse como tal, entre otras razones porque en los últimos decenios y, sobre todo, a partir de la integración de España en la Europa comunitaria, no parece haber lugar para que el Estado planifique la economía. Por Ley 21/1991, de 17 de junio, se creó el Consejo Económico y Social, con una composición y unas funciones distintas y más amplias de las previstas en el art. 131.2 de la Constitución⁷.

Al mismo tiempo, de manera análoga a lo que ocurrió en otros Estados, que establecieron Consejos Económicos y Sociales regionales (así en Bélgica a partir de 1980 y en Francia a partir de 1972), en España han ido creándose también Consejos Económicos y Sociales en las Comunidades Autónomas. Hoy, quince de ellas y la Ciudad Autónoma de Ceuta cuentan con Consejo Económico y Social (incluso se están creando algunos Consejos provinciales y municipales). Sólo carecen aún de esta institución Andalucía, Baleares y la Ciudad Autónoma de Melilla.

Dada la amplísima descentralización del poder realizada en nuestro Estado autonómico, es coherente que haya esta diversidad de Consejos, ya que gran parte de las normas y de las actuaciones de los poderes públicos en materia económica y social no emanan del Estado sino de las Comunidades Autónomas y, por ello, no puede, respecto de tales normas y actuaciones, entender el Consejo Económico Social estatal, con lo que sólo cabe asegurar en tales casos la participación social si existen Consejos Económicos y Sociales en las propias Comunidades Autónomas.

De una manera bastante práctica, y sin necesidad de haberse tenido que emanar ninguna norma «coordinadora» (como la existente para el Defensor del Pueblo estatal y los Defensores del Pueblo autonómicos), existe una fluida relación de los Consejos autonómicos con el estatal y una excelente coordinación entre todos los Consejos autonómicos (institucionaliza esta última de manera horizontal, mediante acuerdo entre dichos Consejos). Resulta oportuno destacar esa coordinación entre los Consejos autonómicos, en cuanto que pone de manifiesto un buen ejemplo de funcionamiento institucional del Estado de Comunidades Autónomas que no siempre ha sido seguido por otras instituciones. Desde 1997 los Consejos Económicos

⁵ Sobre este proceso de creación de consejos económicos y sociales en los países europeos, vid. obra citada en la nota anterior.

⁶ Vid. R. Serra Cristóbal, *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1996.

⁷ Vid. J. L. García Ruiz, *op. cit.* págs. 61-129.

y Sociales autonómicos han decidido actuar de forma coordinada, poniendo en común sus medios materiales y beneficiándose unos y otros de sus respectivas actividades. Cada año se ocupa un Consejo de dirigir esa coordinación (y su Presidente de ejercer de coordinador de la conferencia de Presidentes), corriendo ese turno anual por riguroso orden alfabético (según el nombre de cada Comunidad). Sin perjuicio de celebrar las reuniones extraordinarias que fueran precisas, cada año tienen lugar dos reuniones ordinarias de Presidentes (y Secretarios Generales), una a comienzos de la primavera (en la sede del Consejo que ese año coordina) y otra a finales del verano (en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, de Santander).

III. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Naturaleza, composición y funcionamiento

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (antes en su art. 1.3, hoy, después de la reforma de 7 de julio de 1998, en su art. 7.4) prevé la participación de los madrileños en la vida política, económica, cultural y social, pero no contiene indicación alguna sobre el Consejo Económico y Social, con lo cual esta institución (como es común en las demás Comunidades Autónomas) carece de rango estatutario. Aunque ya, desde 1984, se instituyó por la Comunidad un Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Económico y Social hubo de esperar unos cuantos años más (pero menos tiempo que el Consejo estatal). Su creación fue obra de la Ley autonómica 6/1991, de 4 de abril (que ha sido modificada por la D.A. 11.^a de la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996). Su composición y funciones se rigen por dicha Ley y por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del propio Consejo (aprobado por el Pleno y promulgado por su Presidente) de 12 de noviembre de 1992.

La naturaleza del Consejo es la de ser una institución independiente de carácter consultivo dotada de plena autonomía funcional y financiera. Su composición es tripartita: representantes de sindicatos, de organizaciones empresariales y expertos. Está compuesto por 28 miembros: 27 Consejeros y el Presidente. De los Consejeros, 9 son designados por las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad (hoy los 9 representan a la Confederación Empresarial Independiente de Madrid), otros 9 Consejeros son designados por las organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad de Madrid (hoy 5 representan a Comisiones Obreras y 4 a la Unión General de Trabajadores) y los 9 restantes son designados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de entre expertos de reconocido prestigio en materia económica y social.

El Presidente ha de ser elegido por mayoría absoluta del Pleno de entre una terna presentada por el Consejo de Gobierno formada por personas de reconocida relevancia en el ámbito económico y social. Una vez elegido es nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad. Existen 3 Vicepresidentes, uno por cada grupo de representación, elegidos, de entre los Consejeros, por el Pleno a propuesta de dichos grupos. El Consejo cuenta con un Secretario General, designado por el Pleno y nombrado por el Presidente, que dirige los servicios administrativos y asiste a las reuniones orgánicas del Consejo con voz pero sin voto.

Todos los miembros del Consejo son designados para un periodo de cuatro años sin límite de reelección. El Consejo se renueva, pues, cada cuatro años en su totalidad. No obstante, los Consejeros del grupo de expertos pueden ser cesados libremente por el Gobierno antes de que expire su mandato. Los Consejeros de los otros dos grupos sólo pueden ser cesados por decisión de sus respectivas organizaciones. El Presidente sólo puede ser cesado antes de la terminación de su mandato por acuerdo del Pleno del Consejo adoptado por mayoría absoluta de

sus miembros, a iniciativa de la totalidad de uno de los grupos, que no podrá hacer nuevo uso de la misma hasta que haya transcurrido un año desde la anterior.

El Consejo está organizado en Pleno y en Comisiones. La más importante de éstas es la Comisión Permanente, que, bajo la dirección del Presidente, ejerce las funciones de gobierno del Consejo que no están atribuidas expresamente al propio Presidente. Se compone de 7 miembros: 6 Consejeros (2 por grupo de representación) y el Presidente. Las demás Comisiones, con el nombre de Comisiones de Trabajo, están compuestas por 6 Consejeros (2 por cada grupo) y se dedican a preparar los asuntos e informes de los que ha de entender el Pleno (hay una variedad de Comisiones de Trabajos constituidas por razón de las materias, al modo parlamentario, así, sobre urbanismo, medio ambiente, economía regional, educación y cultura, etcétera).

El Consejo cuenta con una reducida plantilla de funcionarios a cuyo frente está el Secretario General. Además de éste (que tiene la categoría administrativa de alto cargo) esa plantilla la componen en la actualidad 5 técnicos y 3 administrativos.

2. Competencias

Las competencias del Consejo, siempre de carácter consultivo (y nunca decisorias, o vinculantes para otros órganos), son las siguientes:

- Emitir informes preceptivos con carácter previo a la aprobación de todos los proyectos de leyes y de decretos de la Comunidad de Madrid en materia económico-social.
- Emitir informe sobre los criterios y líneas generales del anteproyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid.
- Emitir informes sobre cualquier cuestión relacionada con la política económica y social que le someta la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquier organismo público de la Comunidad de Madrid.
- Emitir informes, dictámenes o estudios que soliciten las organizaciones sociales, económicas o profesionales representativas sobre asuntos de su competencia y con trascendencia para la Comunidad de Madrid.
- Elaborar resoluciones, dictámenes o informes por propia iniciativa, en materia económica y social.
- Elaborar y remitir recomendaciones para la aplicación de las disposiciones generales de carácter socioeconómico.
- Elaborar y hacer público un informe anual sobre la situación socioeconómica de la región.
- Servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos económicos y sociales.

Todas esas competencias han de ejercerse por el Pleno, aunque las propuestas que allí se llevan han sido antes elaboradas por las respectivas Comisiones de Trabajo y pasadas por la Comisión Permanente. En el ejercicio de tales competencias, la actividad del Consejo ha sido creciente en los siete años que lleva de existencia, crecimiento que se ha acelerado bastante en los últimos años como consecuencia, entre otras causas, de la ampliación de competencias de la propia Comunidad Autónoma.

Como dato indicativo de esa amplia actividad pueden señalarse algunas cifras del último año. Así, sólo en cuanto a los informes preceptivos sobre Proyectos de Leyes o Decretos se emitieron 40 en 1998. Para cada informe se precisó de una media de tres o cuatro reuniones de la Comisión de Trabajo, una de la Comisión Permanente y una sesión del Pleno. Aparte de esos informes, también se elaboró el Informe Anual sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid (un libro de 415 páginas, cuyo proceso de redacción duró de marzo

a septiembre de 1998), otro Anual sobre la Contratación Colectiva en la Comunidad de Madrid (un libro de 184 páginas), y se realizaron diversos informes más a iniciativa del propio Consejo. Junto a esas actuaciones se llevaron a cabo otras más, dentro y fuera de la sede del Consejo, desde las relativas a las reuniones de coordinación con los demás Consejos autonómicos hasta las jornadas, cursos, presentaciones de libros y demás actividades del Consejo y de las organizaciones en él representadas.

Pero tan importantes como esas funciones expresas son las funciones latentes que el Consejo desempeña por ser lugar de encuentro «permanente» de los interlocutores sociales. El diálogo constante, el trabajo en común, el mismo debate que genera la contraposición de intereses diferenciados, crean un clima de entendimiento que logra aunar voluntades y, cuando ello no es posible, enriquece las discrepancias. Quizás sea un dato bien elocuente el que de los 40 informes preceptivos emitidos en 1998, 30 lo hayan sido por unanimidad (aunque 12 con explicaciones de voto), y de los 15 de la misma especie emitidos en el presente año 1999 hasta mediados de mayo, 13 lo hayan sido por unanimidad (aunque uno de ellos con explicación de voto). En cuanto a los 10 informes de 1998 aprobados por mayoría, 2 de ellos incluyeron votos particulares y de los 2 de 1999 (hasta mediados de mayo, fecha en que se escribe este trabajo) aprobados por mayoría, uno incluye voto particular. Este panorama muestra bien, como antes se dijo, la amplitud del consenso, pero también la dosis de pluralismo, que se manifiestan en la actividad del Consejo Económico y Social.

IV. BALANCE, EXAMEN CRÍTICO Y EXPECTATIVAS

Como ya se dijo más atrás, aunque es coherente con el Estado social la existencia de consejos económicos y sociales, no se trata de estructuras necesarias, en términos jurídicos, es decir, que vengán impuestas como exigencia de la definición del Estado como social. En el plano estatal, si la institución no está constitucionalmente reconocida queda a la libertad de legislador establecerla. En el plano autonómico, si el consejo económico y social no goza de cobertura estatutaria (y ello es lo que ocurre en la Comunidad Autónoma de Madrid) también queda a la libertad del legislador autonómico implantarlo y hacerlo desaparecer. En términos de política legislativa es cierto que resulta una institución muy adecuada para el Estado social, pero en términos de dogmática jurídica hay que admitir que no se trata, como ya se dijo, de una institución estrictamente necesaria.

Por todo ello es la práctica, pues, la que prueba su pertinencia. De ahí que ahora nos ocupemos de explicar cuál ha sido esa práctica del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. En sus siete años de funcionamiento ha elaborado unos informes anuales sobre la situación social y económica de la región que son tenidos y citados (por todos los investigadores solventes) como de gran valor para detectar la realidad económico-social madrileña con objetividad, esto es, con sus logros y sus problemas. Sus informes preceptivos sobre los proyectos de leyes y de decretos no sólo han provocado modificaciones (a ello nos referiremos después) en el texto de esas proyectos, sino que, una vez publicados tales informes, sirven de material importante a efectos de la aplicación de las normas a que se refieren. Los informes y estudios no preceptivos, elaborados por propio impulso del Consejo (y que han versado sobre diversas materias, desde la contratación colectiva —informe anual cuya importancia es sobradamente conocida— hasta la participación de nuestra Comunidad en los fondos comunitarios europeos, por acudir a dos ejemplos), han tenido y tienen influencia notable en los sectores económicos y sociales de nuestra Comunidad y en los estudiosos sobre dichas materias.

Incluso cabe suministrar una apreciación cuantitativa y no cualitativa como la que acaba de hacerse. Desde 1997 se efectúa el seguimiento, por los servicios técnicos del Consejo, de los efectos de sus informes sobre los proyectos de normas objeto de los mismos. Ese seguimiento

ha permitido comprobar que, tanto en 1997 como en 1998, de entre el 50 y el 60 por ciento de las recomendaciones del Consejo Económico y Social fueron recogidas en el texto final de la ley o del decreto cuyo proyecto se informó.

También ha de reconocerse que en la realización de sus tareas el Consejo Económico y Social ha encontrado una buena colaboración por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en cuanto que se han interpretado las competencias del Consejo Económico y Social en sentido amplio y no restrictivo, y por ello se le remiten para informe preceptivo no los proyectos de leyes y de decretos «sobre» la política económica y social, sino los proyectos de leyes y de decretos «que afecten» a la política económica y social (prácticamente todos los proyectos, pues difícil es que la regulación de cualquier materia no tenga efectos económicos o sociales). Es cierto que ha habido algunas excepciones, y así normas que a juicio del Consejo debieran haberse remitido para informe, de acuerdo con esa interpretación de sus competencias, no le fueron enviadas, pero esos casos, muy pocos y de mediana o escasa entidad, es de esperar que, salvo error, no se repitan en el futuro.

Pero esta reflexión sobre el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid quedaría incompleta si, además de sus logros, no se registraran sus deficiencias, que las tiene y grandes. La primera y más importante es la escasez de medios personales. Su escueta plantilla de personal (cinco técnicos y tres administrativos, como ya se dijo) se ve totalmente imposibilitada para atender el ingente y urgente trabajo que sobre el Consejo recae. Los informes los elaboran los Consejeros, organizados en Grupos de Trabajo, pero con la ayuda del personal técnico del Consejo. Y es milagroso (no hay otro nombre) que tanta actividad, tantos informes, puedan elaborarse con tan escueta plantilla. Ese milagro únicamente se logra porque el personal del Consejo trabaja, permanentemente (y no de manera coyuntural) muchas más horas de las que componen su jornada laboral. Eso ni es justo ni es conveniente que continúe así.

La escasez de medios personales tiene otro efecto pernicioso: la tarea de elaboración de los informes preceptivos sobre los proyectos de leyes y de decretos y del también preceptivo informe anual sobre la situación económica y social de la Comunidad absorbe la total capacidad de trabajo del Consejo, con el resultado de que es muy poca la atención que puede dedicar a esa otra gran tarea que tiene encomendada y que es la elaboración de dictámenes, informes y estudios por propia iniciativa sobre problemas económicos y sociales de la región. Y es lamentable que esto ocurra, dada la idoneidad del Consejo para realizar esos trabajos, tan necesarios en nuestra Comunidad, no porque se carezcan de estudios suficientes, sino porque ninguna otra institución de nuestra Comunidad alberga en su seno una representación tan «socialmente» cualificada como el propio Consejo Económico y Social y, en consecuencia, pocas instituciones pueden ofrecer una visión de los problemas económicos y sociales (visión concorde una veces y contrastada y plural otra, que ambas formas son válidas) hecha desde observatorio tan potente y tan completo.

Es de esperar que estos problemas se solucionen pronto. Al fin y al cabo es muy poco (en medios materiales y personales) lo que el Consejo necesita para cumplir mejor sus funciones. En términos económicos se trataría de una cifra muy pequeña en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

Quizás al mismo tiempo que se incrementan los medios del Consejo podría aprovecharse para resolver el que, muy probablemente, es otro de los problemas que tiene la institución. Nos referimos a escasa imagen pública del Consejo, que no es sólo imputable al propio Consejo, aunque éste corra con parte de la culpa (en cuanto que está más volcado en su propio trabajo interno y en las relaciones político-institucionales que de él se derivan que en proyectarse hacia fuera sobre la sociedad madrileña), sino que se deriva, principalmente, de la proliferación de consejos también sobre materias económicas y sociales (consejos de tipo sectorial, consejos de asuntos laborales, etc.) donde están representadas las mismas entidades (sin-

dicatos y organizaciones empresariales) que lo están en el Consejo y que ejercen competencias que el propio Consejo Económico Social (quizás dividiéndose a tales efectos en secciones) podría perfectamente asumir, con el beneficio de la desaparición de duplicidades y de la mejor definición del Consejo al dotársele de más neta identidad. Seguir la sabia indicación de Guillermo de Occam de que no deben multiplicarse los entes sin necesidad suele dar buenos resultados.

Ese esfuerzo por mejorar el Consejo merecería la pena, ya que el objetivo lo justifica sobradamente. Sin hacer sombra, como es obvio, a las funciones propias del Consejo de Gobierno y de la Asamblea legislativa, el Consejo Económico y Social se ha mostrado como una institución cuya idoneidad se ha probado en la práctica. Es probable que pudiera decirse de él que si no lo tuviéramos habría que inventarlo. Y no sólo por las funciones expresas que desempeña, sino también por las funciones latentes (como ya se apuntó más atrás) que el propio Consejo desarrolla. Además de ser coherente con el principio constitucional del Estado social, también resulta más beneficioso, tanto desde el punto de vista de la eficacia de la acción de gobierno como desde la perspectiva de la función integradora que las instituciones políticas regionales deben realizar, tener institucionalizada la participación social que dejarla al albur de su realización anómica y dispersa: «*forma dat esse rei*».