

El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid y sus relaciones con la Asamblea

Sumario: I. EL COMPONENTE ESTRUCTURAL DEL ESTADO SOCIAL: LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIDA POLÍTICA.—II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.—2.1. El establecimiento de Consejos Económicos y Sociales.—2.2. Los Consejos Económicos y Sociales en España.—III. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Naturaleza, composición y funcionamiento. 3.2. Competencias.—3.3. Balance, examen crítico y expectativas.—IV. RELACIONES DEL CES CON LA ASAMBLEA.—4.1. Relaciones funcionales.—4.2. Relaciones institucionales.—4.3. A modo de conclusión: la posición institucional del CES en la Comunidad de Madrid.

I. EL COMPONENTE ESTRUCTURAL DEL ESTADO SOCIAL: LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIDA POLÍTICA

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

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

que entender como complementarias, o incluso como indisociables, 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.

Aunque el ingrediente material del Estado social es el más determinante (cumplimiento de fines «sociales»), no cabe olvidar, sin embargo, su componente estructural, componente que, como se acaba de decir, 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, otorgándoles 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 par-

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 pp. 2-34 y 121-141.

ticipación 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

2.1. 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 artículo 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 las más vigorosas

² Vid. J. L. García Ruiz, *El Consejo Económico y Social*, Madrid, 1994, pp. 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, pp. 103-108.

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 1976-1977, 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.

2.2. 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 artículo 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, todas ellas y la Ciudad Autónoma de Ceuta cuentan con Consejo Económico y Social (incluso se están creando algunos Consejos provinciales y municipales). Sólo carece aún de esta institución 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

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.*, pp. 61-129.

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 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), en la sede del Consejo que ese año coordina, una a comienzos de la primavera (para resolver asuntos de organización y funcionamiento de los Consejos) y otra a comienzos de otoño (para tratar de un tema monográfico en materia económico-social de interés para todos los Consejos, y a la que asisten, además de los Presidentes y Secretarios Generales, otros miembros de los Consejos, expertos, profesores universitarios y autoridades de las Administraciones Públicas).

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

3.1. 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 (aunque algo 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 DA 11.^a de la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996, y por el art. 12 de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad

de Madrid). 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 refrendado 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 Gobierno regional, a propuesta del Presidente del Consejo Económico y Social, 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 período 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 Trabajo constituidas por razón de las materias, al modo par-

lamentario, así, sobre urbanismo, medio ambiente, economía regional, educación y cultura, etc.).

Quizás sea interesante referirse a la forma de elaboración de los Informes en el seno del Consejo. Cuando llega una petición de Informe se envía a la Comisión de Trabajo competente por razón de la materia. Allí, de entre los seis Consejeros que la componen, se designa un ponente. A la Comisión la auxilia un técnico de la plantilla del Consejo. Y en la Comisión comparecen los responsables de la Administración de la Comunidad en la materia objeto del Informe. Cuando la Comisión de Trabajo termina de elaborar el proyecto de Informe pasa éste a la Comisión Permanente, y de allí se traslada al Pleno. En relación con las votaciones en el Pleno está previsto que cualquier Consejero (o grupo de Consejeros), aunque vote a favor, pueda emitir una «explicación de voto» en el caso de que, pese a apoyar el Informe, estime que debe matizar su postura. Este instrumento de la «explicación de voto» es análogo al que en otras instituciones se conoce como voto particular concurrente. También, si se vota en contra, se puede emitir un «voto particular» (que es el equivalente al voto particular disidente en otras instituciones). Explicaciones de voto y votos particulares se remiten, junto con el Informe, a las instituciones que han requerido el Informe. Este sistema de elaboración y de votación de los Informes se ha mostrado muy eficaz en el desarrollo de la actividad del Consejo.

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 y rango de director general) esa plantilla la componen en la actualidad 7 técnicos, 4 administrativos y 1 auxiliar.

3.2. 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 diez 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 26 en 2001. 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 realizó el Informe Anual sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid (un libro de 865 páginas, cuyo proceso de elaboración duró de marzo a septiembre de 2001) otro Anual sobre la Contratación Colectiva en la Comunidad de Madrid (un libro de 189 páginas) y se realizaron diversos informes más a iniciativa del propio Consejo, así como, a solicitud del Gobierno regional, un Informe sobre la Siniestralidad Laboral en la Comunidad de Madrid, elaborado a lo largo de todo el año 2001 (que precisó de 25 reuniones de trabajo de la Comisión especial creada al efecto) y publicado en mayo de 2002 (un libro de 333 páginas con un CD interactivo conteniendo toda la estadística sobre accidentes de trabajo de 1995 a 2000). Junto a esas actuaciones se realizaron 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, publicación de estudios sobre temas de interés económico-social en el ámbito regional, 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, por término medio, entre el 80 y el 90 por 100 de los Informes hayan sido aprobados por unanimidad. Este panorama muestra bien, como antes se dijo, la amplitud del consenso que se manifiesta en la actividad del Consejo Económico y Social.

3.3. 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 vengan 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 del 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 diez 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 esos 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 o a solicitud del Gobierno regional (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, o la siniestralidad laboral, por acudir a algunos 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, desde 1997 hasta ahora, de entre el 50 y el 60 por 100 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 habersele 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.

IV. RELACIONES DEL CES CON LA ASAMBLEA

4.1. Relaciones funcionales

Entre las competencias del Consejo Económico y Social está la de emitir informe preceptivo sobre los proyectos de ley que afecten a materias económicas y sociales. Esta función es de gran importancia, tanto de índole cuantitativa como cualitativa.

Desde el punto de vista cuantitativo, entre 1996 y 2001 (por acudir a datos de los últimos cinco años) se informaron por el CES 83 proyectos de ley, cifra que se desglosa de la siguiente manera: 18 en 1996, 14 en 1997, 21 en 1998, 11 en 1999, 10 en 2000 y 9 en 2001. Estas cifras son, creemos, un buen exponente de la ingente actividad desplegada por el Consejo informando los textos de las futuras leyes de la Comunidad.

Desde el punto de vista cualitativo, debe destacarse que, mediante esta función, el CES participa en la elaboración de las leyes, aportando al Gobierno y a la Asamblea los puntos de vista expresados por este Consejo, cuya composición, por los sindicatos y la organización empresarial más representativa y el grupo de expertos, lo convierte en un órgano de representación social, capaz de complementar, con su asesoramiento, la representación política residenciada en la Asamblea. Esta aportación de los puntos de vista de la representación social en el proceso de elaboración de las leyes enriquece, sin duda, el procedimiento legislativo y ponen a disposición del Gobierno, de los parlamentarios y, en definitiva, de la Asamblea, las opiniones sobre el texto del proyecto de ley de un órgano especialmente cualificado por su composición económica y social.

En nuestro Estado Social y democrático de Derecho, los Consejos Económicos y Sociales desempeñan una labor de asesoramiento que resulta especialmente significativa. La representación social ni sustituye ni puede sustituir a la representación política, en la que descansa la legitimidad del sistema democrático, pero puede coadyuvar a que esa representación pueda deliberar y decidir aprovechando, en la medida en que lo estime más conveniente, la opinión institucionalizada del órgano por antonomasia de la representación social, como es el Consejo Económico y Social. En el ámbito de la Comunidad de Madrid, en colaboración está dando excelentes resultados y más en concreto en lo que se refiere a la adopción de las decisiones políticas más importantes, como son las leyes.

Por todo ello, el CES se considera muy honrado en poder servir a la Asamblea de Madrid con la aportación de sus Informes sobre los proyectos de ley.

También, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.b) de la ley de creación, el CES puede «emitir informe sobre cualquier cuestión» relacionada con la política económica y social que le someta la Asamblea. Hasta ahora no se ha producido nunca ese encargo al CES, pero estamos, como es obvio, a la completa disposición de la Asamblea para emitir los informes que nos requiera sobre cualquier cuestión de nuestra competencia.

Aunque no ligado directamente con una competencia expresa de la Asamblea de Madrid, cabe señalar otra función del CES que tiene relación con la vida parlamentaria. Nos referimos al Informe Anual del CES sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid, donde se contiene un estudio muy preciso para comprender la realidad de nuestra Comunidad y, por ello, muy útil para los parlamentarios que así pueden contar con un importante instrumento para realizar, con el máximo conocimiento de causa, sus funciones parlamentarias en beneficio de los intereses generales de la Región.

4.2. Relaciones institucionales

Además de la comparecencia anual del Presidente del CES en la Comisión de Presidencia, Presupuestos y Hacienda de la Asamblea para informar sobre el Presupuesto del Consejo, también han tenido lugar otras comparecencias del Presidente del CES, a iniciativa parlamentaria, para informar a la Asamblea sobre Informes realizados por el Consejo. Así, pueden destacarse la comparecencia, el 21 de mayo de 1997, ante la Comisión de Política Territorial, para exponer la posición del Consejo respecto de las propuestas contenidas en el «Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid» y la comparecencia, el 15 de abril de 2002, ante la Comisión de Trabajo, para explicar el contenido del Informe que el CES realizó por encargo del Gobierno sobre «La Situación de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en la Comunidad de Madrid. Especial referencia a los jóvenes menores de treinta años».

4.3. A modo de conclusión: la posición institucional del CES en la Comunidad de Madrid

Tres son las características principales del Consejo Económico y Social: su composición representativa de los intereses económicos y sociales, su función asesora y su independencia.

Respecto de la primera, su composición representativa de los intereses económicos y sociales, ya hemos apuntado su significado básico, ser el órgano donde se encuentra institucionalizada la representación social en el ámbito

de nuestra Comunidad. De esa manera, en el sistema político regional encuentran su lugar de expresión los intereses de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, unidos a la especial cualificación profesional que al Consejo presta el grupo de expertos que también lo componen. Que, además de la representación política, pilar de la democracia de ciudadanos, como es la nuestra, que esté institucionalizada la democracia social no puede tener más que efectos positivos: el consenso político puede verse complementado con el consenso social, la deliberación política también puede verse enriquecida con la deliberación social y, como resultado de ello, el sistema institucional posee mayores instrumentos de integración. No en vano, nuestra Constitución, después de destacar el significado fundamental de los partidos políticos en su artículo 6, destaca también la importancia de los sindicatos y de las organizaciones empresariales en su artículo 7.

Ahora bien, ni los segundos (sindicatos y organizaciones empresariales) pueden sustituir a los primeros (partidos políticos) ni, por lo mismo, los Consejos Económicos y Sociales sustituir al Gobierno y al Parlamento. Nuestro Estado es social, por supuesto, pero ante todo es democrático, y por ello es la representación política la prevalente en el sistema. De ahí que por esa función complementaria y, por qué no decirlo, secundaria, el CES de la Comunidad de Madrid ni tiene competencias decisorias (que las tienen el Gobierno y la Asamblea) ni de control (que las tienen la Asamblea y la Cámara de Cuentas), sino solamente consultivas. No obstante, en esa función, justamente por ser sólo consultiva, el CES puede desplegar al máximo sus potencialidades, como observatorio especialmente privilegiado para examinar la situación, intereses y problemas de la Comunidad regional.

La independencia, que es la tercera característica del Consejo, lo dota de la suficiente solvencia para emitir sus estudios e informes. Pero la independencia no está, ni mucho menos, reñida con la colaboración. El espíritu que anima todas las actividades del CES es precisamente el de colaborar con las demás instituciones de la Comunidad para contribuir al mejor funcionamiento del conjunto del sistema. Por lo que se refiere en concreto a la Asamblea de Madrid, esa colaboración no deriva sólo de una exigencia legal, sino de una decidida actitud del Consejo, en la que desea perseverar.