

UN EJEMPLO SOBRE LA DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DEL ESTADO SOCIAL: LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (1)

Manuel ARAGÓN REYES
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. ¿El Estado social en crisis?—2. El componente estructural del Estado social: las instituciones de participación social en la vida política.—3. Los Consejos Económicos y Sociales.—3.1. El establecimiento de Consejos Económicos y Sociales.—3.2. Los Consejos Económicos y Sociales en España.—4. El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.—4.1. Naturaleza, composición y funcionamiento.—4.2. Competencias.—4.3. Balance, examen crítico y expectativas.

1. ¿EL ESTADO SOCIAL EN CRISIS?

EL Diccionario de la Real Academia registra siete acepciones del término «crisis», pero todas ellas pueden agruparse en dos: situación de un asunto cuando está en duda su continuación, modificación o cese, y mutación importante en el desarrollo de un proceso. En el primer supuesto, el sentido de «crisis» incorpora la duda sobre la continuidad de asunto o fenómeno del que la crisis se predica; en el

AFDUAM 3 (1999), pp. 109-121.

(1) Circunstancias ajenas a mi voluntad me han impedido elaborar la redacción definitiva de la ponencia que para este número del Anuario se me encargó sobre «La crisis del Estado social». Mi propia estima y, sobre todo, el respeto que este Anuario me merece hacen imposible que facilite como versión para publicar las páginas que en su día tuve dispuestas para la exposición oral. La gran importancia teórica y práctica de los problemas actuales del Estado social obliga a un estudio riguroso y reposado que supera el que entonces realicé con el exclusivo objeto de aquella exposición (que por cierto no llegó ni siquiera a realizarse). Por otro lado, si alguien tuviese interés en conocer mi postura sobre el significado del Estado social (lo que considero muy improbable), mi incumplimiento de ahora con la imprenta (incumplimiento sin culpa, esto puedo asegurarlo) no le privaría de ello: me remito a mi libro «Libertades económicas y Estado social», Madrid, 1995, y más específicamente a su capítulo «Los problemas del Estado social». No obstante, los amables requerimientos del profesor Ariño y mi

segundo supuesto, la «crisis» significa que el fenómeno, o asunto, prosigue, aunque transformado. En este segundo sentido es en el que hoy debe emplearse la afirmación tan repetida de que el Estado social está en crisis, porque es claro que el Estado social permanece y no cabe esperar, razonablemente, su inmediata desaparición, pero lo que ocurre es que ha experimentado un cambio notable, al menos respecto de uno de los significados, el más característico probablemente, que el Estado social ha tenido en el pasado.

Es cierto que para sostener, como acaba de hacerse, que el Estado social no está en proceso de desaparición sino de transformación y que, por ello, aunque con algunos cambios o correcciones, tiene razonablemente asegurada, por ahora, su permanencia, hay que admitir que el Estado, a secas, también goza de una aceptable salud, puesto que, como es obvio, no puede haber Estado social sin Estado.

Para algunos, el Estado, como forma política, está disolviéndose. No porque se estén cumpliendo las viejas ideas anarquistas o las viejas profecías de Engels, sino porque el Estado está perdiendo sustancia por obra de dos procesos de transferencia de potestades estatales: uno hacia arriba a favor de entidades transnacionales (cuyo mejor ejemplo sería la Unión Europea) y otro hacia abajo a favor de entidades subestatales autónomas. Sin embargo, se trata de una tesis simplista y claramente errónea porque la realidad nos muestra que, al menos, un Estado es hoy decididamente fuerte (los Estados Unidos de América), que el proceso de consolidación de la Unión Europea descansa en los Estados, que son las piezas claves de la propia Unión puesto que ellos la sustentan y a través de ellos la Unión funciona, y que la descentralización política territorial ha fortalecido a los Estados federales, en lugar de debilitarlos.

Por otra parte, los nacionalismos localistas conducen, no a la negación del Estado, sino a su expansión o afirmación, es decir, a fortalecer la forma política «Estado» en cuanto que aspiran a aumentar su número, ya que pretenden convertirse en nuevos Estados. Los nacionalismos, por ello, siempre albergan una gran fe en el Estado, de la misma manera que demuestran una gran fe en el ma-

deseo de no estar ausente en este número del Anuario me han llevado a dar a la imprenta, en lugar de lo en su día acordado, un pequeño y modestísimo trabajo, también acerca del Estado social, pero ya sin ambiciones generales sino sólo sobre una faceta muy concreta y de mediano relieve de lo que podría llamarse la dimensión institucional (o estructural) del Estado social. Me refiero a los Consejos Económicos y Sociales y, en especial, al ejemplo del Consejo Económico y Social de la Comunidad Autónoma de Madrid, ejemplo que conozco bien por el cargo que en dicho Consejo ocupo. Aunque es un trabajo descriptivo, de poca enjundia, como antes dije, creo que puede ser de interés, al menos para comprobar cómo el Estado social es, en algunos de sus aspectos, una realidad viva e incluso bastante eficaz.

trimonio todos aquellos aspirantes al divorcio que desean obtenerlo para volver a casarse.

El Estado, pues, goza de buena salud. Sin Estado no hay relaciones internacionales sólidas, sin Estado no hay mercado, ni Derecho ni, posiblemente, libertad e igualdad. Tampoco, claro está, seguridad. Sólo guerra civil permanente (como muy bien decía Hobbes) y dominio incondicional del fuerte sobre el débil. El Estado ha sido, probablemente, uno de los grandes instrumentos de la civilización. Lo que no impide que el Estado pueda llegar a oprimir al ciudadano, como así ha ocurrido en ocasiones, pero ello no es consecuencia de la forma Estado, sino de su utilización por un tipo de ideología, las ideologías totalitarias, que, en lugar de poner el Estado al servicio de la sociedad, hacen a ésta esclava de aquél (mejor dicho, del grupo o persona que lo ocupa).

En cuanto al Estado social, lo que sí parece estar en declive es su sentido «radical»: el modelo de la social-democracia clásica, que comportaba un Estado en el que habría un potente sector público de la economía, un Estado director y no sólo ordenador de los procesos económicos, ampliamente intervencionista, sostenedor de todas las necesidades sociales (que realiza, en plenitud, la procura existencial). Ese modelo no sólo está en declive, sino probablemente ya abandonado, por exigencias prácticas (entre otras, crisis fiscal, internacionalización de los mercados, pérdida de competitividad originada por el exceso de subvenciones públicas) y por exigencias teóricas (entre otras, inseparabilidad de libertades políticas y económicas, imposibilidad de sustituir la democracia política por la democracia social).

Pero es ese Estado social el que ha declinado, no el Estado social en sentido moderado, en el de un Estado que tiene como cometido realizar la integración social y por ello remediar los desequilibrios sociales y económicos. Un Estaso social perfecta y necesariamente compatible, como expresan las Constituciones alemana y española, con el Estado democrático de Derecho. En ese sentido, el Estado constitucional del presente difícilmente puede dejar de ser Estado social, pues cuando todos deciden a todos hay que integrar. Hermann Heller tenía toda la razón cuando en 1928 decía que el dilema político básico de nuestro tiempo era «Estado social o dictadura».

Una ojeada al panorama internacional nos muestra que, pese a ciertos furores retóricos neoliberales (que ya comienzan a decaer) el Estado social, como Estado que tiene entre sus fines, y por ello entre sus funciones, corregir la desigualdad, es una realidad política que sigue en vigor. El problema, y su correcta discusión, no es hoy, pues, Estado social sí o Estaso social no, sino más o menos Estado social. Ello desde el punto de vista de la Teoría del Estado, pues desde la perspectiva del Derecho Constitucional el problema es el de delimitar el significado jurídico de la cláusula «Estado social» al objeto de determinar su grado de efica-

cia tanto respecto de la estructura del Estado como de la actuación de los poderes públicos (2).

2. 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»), no cabe olvidar, sin embargo, su componente estructural, componente que 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 ese 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).

(2) Sobre el significado constitucional del Estado social y su eficacia como principio jurídico *vid.* M. ARAGÓN, «Libertades económicas y Estado social», *op. cit.*, pp. 121 y ss. Sobre la transformación de los servicios públicos en el Estado social, *vid.* también M. ARAGÓN, «Los grandes servicios públicos», en el libro colectivo *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, dirigidos por J. Martínez-Simancas y A. Jiménez-Blanco, Edit. Ceura, Madrid, 1997, pp. 1879-1904.

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 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 sociales (3).

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.

3. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

3.1. 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» (4). 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 concertación (5).

(3) Vid. J.L. GARCÍA RUIZ, «El Consejo Económico y Social», Madrid, 1994, pp. 31-59.

(4) 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.

(5) 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.

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 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) (6). Las Comunidades Europeas también previeron comités económico-sociales, que fueron refundidos (los de la CE y CEEA, no el de la CEEA) en un único Comité Económico y Social (7).

3.2. 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 Constitución (8).

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 Con-

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

(7) *Vid.* R. SERRA CRISTÓBAL, «El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas», Madrid, 1996.

(8) *Vid.* J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pp. 61-129.

sejos 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 las Comunidades Autónomas de Andalucía y Baleares (en el plano autonómico, pues en el provincial y municipal ya existen algunos ejemplos), 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 (institucionalizada 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), 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).

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

4.1. 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 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 dictado 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, nueve son designados por las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad (hoy los nueve representan a la Confederación Empresarial Independiente de Madrid), otros nueve Consejeros son designados por las organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad de Madrid (hoy cinco representan a Comisiones Obreras y cuatro a la Unión General de Trabajadores) y los nueve 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 tres 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 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 siete miembros: seis Consejeros (dos por grupo de representación) y el Presidente. Las demás Comisiones, con el nombre de Comisiones de Trabajo, están compuestas por seis Consejeros (dos 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, cultura, etc.).

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 cinco técnicos y tres administrativos.

4.2. 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 realizaron otras, 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, dos de ellos incluyeron votos particulares y de los dos 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.

4.3. 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 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 implantarla y hacerla 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 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.

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 defi-

ciencias, 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 la débil 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 (sindicatos 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*».