

EL MOMENTO CONSENSUAL DE LA PLANIFICACION: NOTAS SOBRE EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Por GONZALO MAESTRO BUELGA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ESTADO SOCIAL E INTERVENCIÓN ECONÓMICA: 2.1. Las funciones de la intervención. 2.2. Los mecanismos de la intervención.—III. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL DERECHO COMPARADO: 3.1. Bélgica. 3.2. Francia. 3.3. Italia. 3.4. Holanda. 3.5. Irlanda.—IV. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑOL: 4.1. Los antecedentes inmediatos. 4.2 El art. 131.2 de la Constitución y el CES. 4.3. Composición y funciones. 4.4. Los agentes sociales y el Consejo.—V. LA PLANIFICACIÓN Y LA TRIANGULARIZACIÓN DE LAS RELACIONES POLÍTICAS EN EL ESTADO SOCIAL: 5.1. El Estado Social como Estado planificador. 5.2. Relaciones políticas y planificación en el Estado Social. 5.3. Experiencias planificadoras en Europa Occidental. 5.4. Los CES y la planificación.—VI. LA CRISIS DE LA PLANIFICACIÓN (LA CRISIS COMO CRISIS DE LA PLANIFICACIÓN).—VII. ALGUNAS CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Es irresistible la tentación de pensar que ciertas instituciones tienen ante todo un valor y trascendencia académica; ello acontece con singular intensidad cuando nos situamos ante nuestro Consejo Económico y Social, último y por eso más incomprensible episodio en el derecho comparado de una tradición que pareció encontrar una lógica, casi siempre desmentida empíricamente, en unos momentos ya distantes.

Sin embargo, la utilidad académica a la que se alude no deja de tener interés puesto que sugiere, sobre el plano teórico, el análisis de categorías conceptuales que están en el centro del debate sobre el Estado Social y su suerte de futuro.

El Consejo Económico y Social, creado por la Ley 21/1991 hace más de un año, es necesariamente una invitación a la reflexión sobre el papel estructural de

la intervención, en su variedad de formas y su expresión global en la planificación dentro del modelo que, con todas las cautelas, podemos definir como Estado Social (1). De igual manera lo es para hacerlo sobre el declive de la planificación, o, por lo menos, de los rasgos que caracterizaban a ésta durante el largo período de consolidación y desarrollo de este modelo, desde la II Guerra Mundial, hasta mediados de los setenta. Sólo desde esta perspectiva es comprensible la historia del surgimiento y la definitiva configuración del Consejo.

La tesis que se sostendrá en las reflexiones que constituyen este trabajo podría expresarse en los términos que se enuncian a continuación.

La planificación como forma global de intervención del Estado en la economía, resultante de las restantes formas de intervención, incluye una doble dimensión material y formal. Podríamos diferenciar y autonomizar esos dos momentos con las fórmulas: «planificación como función de *indirizzo* económico del Estado» (dirección general de la economía) (2), y «planificación como consenso» (3). La planificación, en cuanto gobierno general de la economía, incorporaba, en su definición de objetivos conformados por el compromiso social del Estado, los elementos de integración económica propios de lo que denominaremos constitución material del Estado Social (4) La planificación consenso incorporaba también lo que podríamos llamar integración política (en su dimensión de reconocimiento y acceso institucional del trabajo). Ambas constituyen el eje del compromiso que articula la constitución material del Estado Social.

Los dos momentos o dimensiones de la planificación son inescindibles y expresan una lógica unitaria propia de la fórmula «Estado Social» y su contenido. Parece cierto que el modelo así conformado ha entrado en crisis; sobre la misma se ha polemizado en exceso y básicamente el problema consiste en ver el alcance que se dé a la expresión. Parafraseando a Gough podríamos definirla como los cambios introducidos, en respuesta al cúmulo de nuevas circunstancias presentes para continuar garantizando la reproducción y acumulación (5).

(1) Las últimas aportaciones de mayor interés coinciden en señalar la dificultad de definir el modelo e incluso de perfilar su contenido más allá de convencionales aceptaciones. Ver en este sentido ESPINS ANDERSEN GOSTA en *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge, 1990, pág. 9-34.

(2) MARIO NIGRO: «L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali», en *Manuale di diritto pubblico* (a cargo de G. AMATO y A. BARBERA). Il Mulino, Bolonia, 1985, págs. 805 y sigs. También DOMENICO SORIAECE, «I Governo dell'economia», en *Manuale di diritto pubblico*, pág. 903 y sigs.

(3) GIOVANNI QUADRI: *Diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padua, 1980, págs. 261 y sigs.

(4) Ver M. S. GIANNINI: *Diritto pubblico dell'economia*. Il Mulino, Bolonia, 1985, págs. 24-34 (para su alusión a la constitución material del Estado Pluriclase). También, P. BARCELLONA y A. CANTARO: *La sinistra e lo stato sociale*. E. Riuniti, Roma, 1984, págs. 36-46.

(5) IAN GOUGH: *Economía política del Estado del Bienestar*. E. Blume, Madrid, 1982, pág. 243.

Sin embargo, existe amplia coincidencia en los efectos sobre la acumulación capitalista de las políticas practicadas durante el esplendor del Estado Social; de igual modo, el consenso es generalizado en cuanto a admitir que las terapias empleadas suponen el fin del compromiso sobre el que se estableció esta fórmula. A esto que denominamos crisis, le damos el alcance de ruptura del modelo, porque eso era lo que le caracterizaba como tal (6).

Así pues, el, por denominarlo de algún modo, Estado Post-social no deja espacio para la planificación concebida tal y como lo hemos hecho, lo que naturalmente no quiere decir que el Estado no planifique dentro de una estrategia interventora, con una lógica notablemente distinta. Las instituciones de la planificación consenso, de las que forman parte los Consejos Económicos y Sociales, pero que no son los únicos, ni siquiera los más importantes, se resienten de estos procesos perdiendo incluso su valor simbólico-formal. Los nuevos mecanismos planificadores desplazan a los procedimientos de la planificación consenso porque sus contenidos no incorporan ya esa integración económica y tampoco los sujetos son los mismos, en abierta ruptura con las relaciones políticas típicas del Estado Social.

II. ESTADO SOCIAL E INTERVENCION ECONOMICA

Se pueden distinguir, en un intento sistematizador, dos planos de intervención del Estado en la actividad económica: Uno global o general, definido por sus objetivos y por sus efectos generales sobre el sistema, y otro particular, que produce efectos en ámbitos localizados.

Respecto al primer ámbito, podemos abstraer una función reguladora, aunque ésta no se materializa en una normación global, sino a través de intervenciones sectoriales. La función que cumple permite realizar esta abstracción. De hecho, el único momento en que podría hablarse con propiedad de una función reguladora e incluso organizadora del sistema económico por el derecho, fue precisamente en el estado monoclasa, bajo la hegemonía de los principios liberales. Es el derecho liberal el que organiza el mercado, establece el ámbito, los sujetos y las formas del intercambio, así como sus condiciones a través del instrumento normativo (7). Sin embargo, la regulación de la economía efectuada por el derecho privado sólo internalizó, expresado en forma jurídica, la lógica de funcionamiento del mercado; incluso su forma externa (ley abstracta y general) era manifestación de esa lógica.

(6) Ver CHRISTOPHER PIERSON: *Beyond the welfare state?*, Polity Press, Cambridge 1991, pág.141 y sigs.

(7) U. R. PREUSS: «La crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el Estado Social», en *Derecho y economía en el Estado Social*. Tecnos, Madrid, 1988, pág.71 y sigs.

La organización general del sistema no era, sin embargo, regulación del mercado y, por tanto, no era regulación del sistema económico. La regulación del mercado como una forma global de intervención económica se realiza sobre el reconocimiento de los límites del mercado como regulador exclusivo del sistema económico, prontamente evidenciado por los efectos de la concentración capitalista. Las primeras intervenciones normativas reguladoras lo fueron de protección del mercado contra su propia lógica, nos referimos a la legislación antimonopolio que reaccionaba ante los efectos de la lógica de la competencia como norma básica del mercado (8). La intervención del Estado en la economía, el intervencionismo, será el presupuesto político para lo que hemos denominado función reguladora del mercado, puesto que es en el mercado en donde se producían los mecanismos y efectos de socialización del sistema. El mercado distribuye bienes, rentas, ordena según su lógica de funcionamiento las prioridades productivas, condiciona los procesos productivos, etc.

Por regulación del mercado entendemos el establecimiento de mecanismos correctores de las leyes de su funcionamiento

Los instrumentos de intervención son básicamente normativos y su despliegue en los tres ámbitos o mercados, diferenciados y aceptados (9).

Mercado de bienes. Cabe referirse básicamente, entre las normas reguladoras en este ámbito a tres tipos: Los que regulan los precios, limitando la libertad en los términos del intercambio de bienes. El control de precios puede realizarse a través de una multitud de formas que ahora no vamos a abordar (10). Los referidos a la regulación de la producción de determinados tipos de bienes, que inciden en el mercado de bienes en la medida en que se predeterminan los procesos de producción e influye en la dinámica costes-intercambio. El tercer tipo de normas, que de alguna manera incluye también la anterior, pero le excede ampliamente, son las normas de protección a los consumidores (11).

Mercado de capitales, ámbito este tradicionalmente regulado, incluso en los comienzos del Estado liberal, a través de las instituciones financieras centrales y la política monetaria, pero que, en la lógica interventora, ha alcanzado un desarrollo y expansión que se explica por la importancia de este sector como coadyuvante fundamental al funcionamiento de todo el sistema económico (12).

Mercado de trabajo. Es quizás aquí donde se han producido las novedades más ilustrativas del proyecto integrador del Estado Social. El paso de la mercan-

(8) N. REICH: *Mercado y derecho*. Ariel, Barcelona, 1985, págs. 25-31.

(9) Ver M. S. GIANNINI: *Diritto pubblico dell'economia*. Op. cit., introducción, pág.13 y sigs. También, N. REICH: *Mercado y derecho*. Op. cit., cap. I, págs. 25 y sigs.

(10) DIEGO AZQUETA OYARZUN: *Teoría de los precios sociales*. INAP, Madrid, 1985.

(11) N. REICH: *Mercado y derecho*. Op. cit. También, F. GALGANO: *Diritto Commerciale. L'imprenditare*. Zanichelli, Bolonia, 1986.

(12) S. MARTÍN-RETORTILLO: *Estudios de Derecho Público Bancario*.

tilización extrema del trabajo al mercado regulado se evidencia en este campo como en ningún otro. Desde finales de los años cuarenta, hasta los años setenta de nuestro siglo, se generalizó en el occidente desarrollado una positivización normativa de la protección del trabajador, referida fundamentalmente a las condiciones de trabajo, las salariales y la protección del empleo. De hecho, el apogeo del derecho de trabajo y su definitiva consolidación como rama del derecho se produce en esta época (13).

Por otra parte, no es necesario mencionar que la regulación del mercado aludida se realiza bajo el reconocimiento y prevalencia del mismo. Sus normas corregidas, en algunos ámbitos, no significa la no aceptación sustancial de éstas, que presiden la dinámica del intercambio, y no resultan comprometidas

Junto con la regulación del mercado como forma de intervención global del Estado, se sitúa la planificación, que se convierte en paradigma del Estado interventor.

Los instrumentos de la programación económica pueden ser contemplados como formas de intervención específica; cobran de esta manera importancia autónoma. Por ello, estos instrumentos tienen una doble dimensión: de una parte, son instrumentos de la programación global, y de otra, mecanismos dirigidos a satisfacer necesidades con lógica propia.

El plan o la actividad planificadora se constituye funcionalmente en el elemento de racionalidad del sistema no aportado por el mercado, racionalidad introducida por el Estado elemento, ahora, no externo al sistema económico. También aquí la planificación del Estado resulta una paradoja, es una necesidad funcional del mercado, pero que se realiza bajo la aceptación de la supremacía del mismo. Nos referimos obviamente a la única experiencia de programación que hoy podemos y tiene interés contemplar, la planificación indicativa. En palabras de Negri: «los límites autoritarios del proyecto estatal se fijan sobre los límites de la necesidad económica, sobre la necesidad del desarrollo, de la regulación de la crisis, de la conformidad con las reglas colectivas de la acumulación por el beneficio» (14).

Distinguimos, como ya habíamos adelantado, entre el momento funcional de la planificación, al que hemos denominado al comienzo como planificación - dirección económica del Estado (planificación *indirizzo*).

Por otro lado, la dimensión no funcional y de integración económica, sino de legitimación procedimental, no exactamente en la perspectiva weberiana, viene

(13) DE LUCA TAMAJO y ALDO CESSARI: *Dal garantismo al controllo*. Giuffrè, Milán 1987. También, A. RONDIL: «La genese du droit du travail», en *Le droit capitaliste du travail*. PU de Grenoble, 1980, págs. 23 y sigs.

(14) A. NEGRI: «Keynes e la teoria dello stato capitalistico oggi», en *J. M. Keynes nel pensiero e nella politica economica*. Feltrinelli, Milán, 1977, págs. 40 y sigs.

representada por la planificación como momento de consenso. En ella se opera un nivel de composición del conflicto y de corresponsabilidad decisional, a través de los mecanismos procedimentales de la planificación.

2.1. *Las funciones de la intervención*

a) *Función reguladora*: Corresponde, en esencia, a la forma global de intervención antes descrita. Aunque, en un sentido lato, se alude a ella como el fruto de la integración de todas las formas de intervención estatal en la economía (economía regulada). En nuestro caso, mantendremos esta autonomía de la función en correspondencia con la forma de intervención que hemos definido.

b) *Función de acumulación* (mejor de sostén al proceso de acumulación): También aquí, en una aproximación amplia todas las funciones del Estado, pueden ser reconducidas a la de acumulación, en la medida en que tienen efectos en este proceso, que, como se sabe, define las reglas de funcionamiento del capitalismo, puesto que alude a los mecanismos de reproducción ampliada del capital. Las actividades tendentes a la creación de las condiciones materiales para la producción y las relacionadas con la reproducción de la fuerza de trabajo constituyen las acciones centrales, pero no las únicas de esta función

c) *Función incentivadora*: Autonomizable como función específica, ya que no suponen acciones básicas que coadyuvan al funcionamiento del sistema económico, pero influye en el comportamiento y subsistencia del capital concreto.

d) *Función de auxilio directo al aparato productivo*: Función específica de auxilio al capital concreto. La ayuda a las empresas en crisis, atemperando las consecuencias de la lógica de la competencia, parece un instrumento aceptado de política económica anticrisis. La articulación de esta forma de socialización de la crisis empresarial ha sido muy multiforme.

e) *Función protectora*: Conocida es la doble dimensión de la intervención estatal, acumulación y legitimación. A nuestro entender, corresponde más con una concepción del Estado Social como compromiso la dimensión integración, de la que la legitimación sería un efecto. Así pues, acumulación e integración son dos aspectos inescindibles de la intervención del Estado Social. Si las funciones económicas parecen aludir más centralmente a la acumulación, no por eso son olvidables los efectos de integración económica que tienen.

Esta doble función ha sido profusamente abordada en los análisis sobre la política social, destacando su funcionalidad al proceso de acumulación (reproducción y cualificación de la fuerza de trabajo) y sus efectos de integración política y económica.

Por tanto, aunque no sólo, es aquí donde se expresa con mayor claridad la naturaleza del Estado Social.

2.2. Los instrumentos de intervención

El primer problema con que nos encontramos es que no existe una relación unívoca entre función y mecanismo específico de intervención. La mayoría de los mecanismos y formas de intervención cumplen varias funciones.

Por ejemplo, la empresa pública (sector público) cumple funciones, o puede cumplir, aunque no es lo más frecuente, de regulación, en la medida en que puede introducir correcciones en el funcionamiento de mercado (reglas de la competencia) sobre todo si se acepta la no existencia de límites a la iniciativa pública económica y su carácter no subsidiario. Asimismo cumple funciones de auxilio al aparato productivo; históricamente, una de las funciones del sector público ha sido socializar las pérdidas del capital menos competitivo. Remite igualmente al concepto de servicio público y por tanto a la función protectora. Por último, sin necesidad de forzar la función acumuladora está presente en gran parte de la actividad del sector público en cuanto prestador de servicios infraestructurales necesarios para el proceso de acumulación (socialización del capital fijo).

- La función reguladora tiene su expresión más evidente a través de mecanismos normativos. En el mercado de trabajo, en la legislación laboral, fenómenos típicos del Estado Social, evidencia del compromiso de esta fórmula. En el mercado financiero, en la cada vez más abundante legislación financiera (ordenadora del crédito), la regulación de la estructura monetaria estatal y de la organización pública de la misma. En el mercado de bienes expresan esta función la regulación de la competencia y las cada vez más abundantes normas sobre protección del consumo, en sus diferentes vertientes.
- La planificación, en la medida en que alude a la regulación global de la economía, a través de la dimensión de *indirizzo* económico e implica una estrategia de conjunto de comportamiento del sistema puede incluirse en esta función reguladora.

El mecanismo básico de dirección global, que puede ser expresado en términos jurídico-económicos, es el plan que se instrumentaliza y complementa con los presupuestos donde se articulan con técnica contable las decisiones de política económica diseñadas en el plan. A falta de normas globales de programación, los presupuestos se constituyen como norma planificadora. Los demás instrumentos que utiliza la programación, aunque son integrables en esta forma de intervención, son autonomizables como formas específicas. Estas, en ocasiones, no responden a la lógica de conjunto que debe reflejar el plan. La racionalidad limitada de la planificación en las sociedades del *Welfare* se deriva no sólo de su carácter esencialmente persuasivo/incentivador, sino también por la autonomía

decisional de sectores y unidades administrativas (que plantean como problema teórico-práctico el de la coordinación). Y su necesidad de satisfacer necesidades extra programatorias, que se sustraen a una predeterminación pública no sólo justificable en base a la coyuntura.

- La función incentivadora reconduce, desde el punto de vista jurídico, a la inmensa y muy rancia literatura en torno a la acción administrativa de fomento, con todos sus instrumentos.
- La función de auxilio es más compleja en su reconducción a esquemas unitarios. Más clara aparece desde las posiciones de la política de la oferta, que ha dado lugar a toda la normativa sobre las reestructuraciones industriales, en consonancia con los ajustes industriales practicados desde el comienzo de la década de los 80, complementados con estrategias de apoyos selectivas a determinados sectores.

Más difícil es localizar un núcleo fuerte de referencia con los períodos anteriores a la crisis. La referencia habría que buscarla en el debate sobre la empresa pública y la función de auxilio que ésta ha realizado.

- La función protectora tiene su correspondencia en el ámbito jurídico con los derechos sociales, dimensión en la que encuentran traducción la acción protectora o la política social del Estado.

Como se verá, todos los mecanismos, que pueden ser considerados autónomamente, son utilizados como instrumentos de programación global

III. LOS CONSEJOS ECONOMICOS Y SOCIALES EN DERECHO COMPARADO

Hemos aludido a las relaciones políticas que se instauran en el Estado Social y a los procesos de procedimentalización, de participación en las decisiones, como tendencia a la formalización institucional de esas prácticas. Ciertamente, las formas procedimentalizadas de participación en la política económica no han sido los únicos mecanismos de participación en su definición, ni siquiera los más efectivos. Los mecanismos informales han evidenciado mayor eficacia; con escasa traducción normativa han constituido el núcleo de la experiencia neocorporativa. Sin embargo, es destacable el alto valor simbólico que este tipo de órganos tuvo, sobre todo en los momentos de su regeneración y expansión. Como constatación de ello es suficiente citar a la propia OIT valorando y alentando la constitución y generalización de órganos similares a estos consejos:

«Se deberían adoptar medidas apropiadas a las condiciones nacionales para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias

organizaciones, para la realización de los objetivos previstos en los párrafos 4 y 5 y para otras cuestiones de interés común que pudieran ser determinadas por las partes» (15).

La experiencia más reciente, que conecta con los intentos de alumbrar una solución a la confrontación política y social propia de la Alemania de la I Guerra Mundial, fueron los consejos económicos previstos en la Constitución de Weimar. Estructura consejista de notable complejidad a cuya cabeza se encontraba el Consejo Económico Nacional, se completaba con consejos regionales locales y de fábrica. Su funcionamiento tuvo alguna relevancia en la legislación y política económica en el período de entreguerras (16). El fracaso de la República de Weimar y la concepción constitucional de esta red consejista evitaron que una experiencia similar se incorporase a la Ley Fundamental de Bonn. Se sustituyó esta experiencia por una dinámica de acuerdos favorecida por los instrumentos puestos en práctica alrededor de la ley de estabilidad económica, en especial por la acción concertada.

Sin embargo, a partir del fin de la II Guerra Mundial se incorporan a los ordenamientos europeos Consejos Económicos y Sociales, en algunos casos constitucionalmente reconocidos y en otros con una base esencialmente legal. Tendencia esta que se localiza cronológicamente en el período que va desde finales de los cuarenta a los sesenta, aunque en algún caso, como la República de Irlanda, se incorpora tardíamente a esta tradición, completada, a nuestro entender, en la década anterior.

Los Consejos a los que haremos referencia con bastante brevedad serán: los belgas, el francés, el holandés, el italiano, el danés y el irlandés.

3.1. Bélgica (17)

Se ha destacado que una de las peculiaridades del sistema belga es la existencia de dos órganos diferentes que cumplen las funciones que en otros casos realiza un solo Consejo. Estos son: El Consejo Central de Economía y el Consejo Nacional del Trabajo.

El Consejo Central de Economía. Se constituye por la Ley de 20 de octubre de 1948.

(15) Recomendación 113 de la Conferencia General de la OIT de 23 de junio de 1960.

(16) GIOVANNI QUADRI: *Diritto pubblico dell'economia. Op. cit.*, pág. 260. También, *Il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro*. Milán, 1957. Para la comprensión política del Consejo Económico Nacional, ver M. HELLER: *Escritos políticos*. Alianza Edit., Madrid, 1985, págs. 271-290.

(17) Ver *Documentación Administrativa*, 1982, núm. 193, pág. 255 y sigs. También, C. GESSA: «Elementi di comparazione per uno studio sui Consigli Economici e Sociali dei paesi della Comunità Economica Europea», en *Rassegna parlamentare*, 1959, núm. 6, págs. 167 y sigs.

Composición: Su composición es atípicamente paritaria, de los 50 miembros que lo componen, 22 representan a organizaciones sindicales, otros tantos a organizaciones empresariales y los 6 restantes corresponden a personalidades del mundo científico y técnico propuestos por los anteriores, respetando así la paridad. El presidente debe ser una persona ajena a la administración y los representados y es designado tras consulta con el Consejo. El mandato del presidente es de 6 años y el de los miembros del Consejo de 4 años.

Funciones: Lo son exclusivamente consultivas y se extiende a todos los problemas relativos a la economía. Está considerado como la institucionalización de una sede de debate permanente sobre la política económica entre los agentes sociales. El Consejo emite sus opiniones basándose en informes y elaborando estudios. Sobre la oportunidad y objeto de pronunciamiento, dentro de su ámbito de actuación, decide el propio Consejo. Es posible la petición del parecer del Consejo por parte del Gobierno.

El Consejo Nacional del Trabajo. Fue instituido por Ley de 29 de mayo de 1952.

Composición: Actualmente cuenta con 22 miembros, de los 24 posibles, que es su número máximo. Su composición es paritaria, correspondiendo 11 a las asociaciones empresariales y otros tantos a las organizaciones sindicales. El presidente es nombrado entre personalidades independientes del sector económico o social. El mandato del presidente es de 6 años y el de los Consejeros de 4 años, como en el CCE.

Funciones: Establece el art. 1 de la Ley constitutiva que su misión consiste en remitir al Gobierno o a las Cámaras informes elaborados a iniciativa propia, o a petición de aquéllos, relativos a cuestiones generales que afecten a empresarios y trabajadores. Realizan también, a partir de la reforma de la ley que crea este Consejo (en diciembre de 1968), funciones de mediación en las relaciones colectivas de trabajo y puede concluir acuerdos que, refrendados normativamente, sean obligatorios en el ámbito laboral.

Debe de informar preceptivamente leyes y reglamentos que afecten a relaciones colectivas de trabajo, a los individuales y, en ciertos aspectos, a la Seguridad Social.

3.2. *Francia* (18)

El Consejo Económico y Social francés se deriva de una previsión constitucional, mantenida en las sucesivas reformas constitucionales de la última postguerra (art. 25 de la Constitución de octubre de 1946; arts. 69, 70 y 71 de la

(18) A. MERLOZ: «Le Conseil Économique et Social sous la V République», en *Rev. du Droit Social*, nov.1976, págs. 413 y sigs.; J. P. BEURIER: «Le rôle du Conseil Économique et Social», en *Rev. de Droit Publique et de Science Politique*, 1982, págs. 1627 y sigs.; D. TURPIN: «La réforme du Conseil Économique et Social», en *Rev. de Droit Publique et de Science Politique*, 1985, págs. 15 y sigs.

Constitución de octubre de 1958). La regulación se realiza por Ley orgánica de 29 de diciembre de 1958.

Composición: El Consejo es una amplia asamblea consultiva compuesta por 200 miembros. Su carácter de magna asamblea introduce una dispersión en la representación y composición: 140 son designados directamente por las organizaciones sindicales y asociaciones profesionales y empresariales, con una dispersión de categorías y de origen en las distintas empresas muy amplia (obreros, empleados, funcionarios, técnicos, ingenieros y cuadros); provienen de las empresas industriales, comerciales y artesanales, de las empresas agrícolas, de las asociaciones familiares; 8 de las cooperativas de consumo y producción y clases medias; 49 son designados por el gobierno entre personalidades competentes en materia económica y social, con representación de los territorios de ultramar; equivale al grupo de expertos presente en otros consejos. Los restantes son nombrados por el gobierno, previa consulta con organismos interesados.

Funciones: Señalado su carácter de asamblea consultiva hay que diferenciar entre dos grupos de materias respecto a las cuales el Consejo tiene distintas competencias: El primero de ellos se refiere a los proyectos de ley-programa y los planes de carácter económico-social, es decir, la actividad planificadora general; el segundo afecta a cualquier materia económico-social que no se exprese a través de normas planificadoras. Respecto a los primeros, la audiencia (consulta) del CES es obligatoria, incluso emite informe respecto a la ejecución de los planes; en cuanto al segundo grupo, sus pareceres se emiten previa petición del ejecutivo. En el primer grupo se excluyen las normas presupuestarias y financieras.

El Consejo, a iniciativa propia, puede atraer la atención del gobierno sobre reformas que favorezcan la realización de objetivos que entren dentro del marco de su competencia. En determinados supuestos, el CES puede intervenir en las cámaras legislativas realizando funciones informativas.

3.3. Italia (19)

Obviando la tradición corporativa italiana, nos referiremos exclusivamente al Consejo previsto en la Constitución de 1948. El constituyente italiano ha querido dar relevancia especial al Consejo Nacional de Economía y Trabajo, incluyendo-

(19) Ver G. CHIARELLI: *El CNEL*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milán, 1961, págs. 249 y sigs.; CARLO GESSA: *Elementi di comparazioni per uno studio sui consigli economici e sociali dei paesi della Comunità Economica Europea. Rassegna Parlamentare*, 1959, núm. 6 y 7; del mismo autor, y para valorar la última reforma: *Il riordinamento del Consiglio Nazionale della economia e del lavoro nel sistema delle funzioni pubbliche*, en *Il diritto dell'economia*, 1988, núm. 3; SILVIO DE FINA: *Voz Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro. Novissimo digesto*, vol. IV, págs. 147 y sigs.; SERGIO GALEOTTI: *Per un potenziamento funzionale del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro*, en *Diritto e Società*, 1980, págs. 415 y sigs.

lo entre los órganos auxiliares como órgano de consulta de las Cámaras y el Gobierno (art. 99). Su ley reguladora data de enero de 1957 y ha sufrido sucesivas reformas, la última de ellas en diciembre de 1986.

Composición: Ha variado después de la última reforma, pasando de 79 a 111 miembros. La ampliación se ha realizado favoreciendo a la representación de los sectores económicos y las categorías productivas, potenciando la dimensión participativa-representativa de este órgano en detrimento de la técnica, cuya presencia se ha reducido de los 20 miembros anteriores a los 12 expertos actuales. Del total de miembros del CNEL, 44 pertenecen a la representación de los trabajadores de distintas categorías y situaciones, 37 representan a las empresas, el resto al grupo de expertos. Los dos primeros grupos son designados por las organizaciones representadas, el tercero nombrado por el gobierno, en razón a su competencia técnica. El presidente es un miembro a añadir a los 111 mencionados, siempre designado por el Gobierno. La novedad en la última reforma es la previsión de la posibilidad de revocación de la nominación por parte de quienes designan a los miembros del Consejo, consagrando el principio de la revocación de la representación de intereses.

Funciones: Hemos dicho que el CNEL está definido constitucionalmente como órgano de consulta de las Cámaras y del Gobierno. Esta función de consulta aparece formalmente como la más destacable, pero resulta hipotecada de hecho cuando se establece su carácter facultativo para los órganos auxiliados. Las materias objeto de consulta son las concernientes a la política económica, financiera y social, así como todas las demás materias relativas a la economía y al trabajo.

Junto con esa función consultiva, el CNEL puede contribuir a la elaboración de la legislación sobre las materias de su competencia, haciendo observaciones y propuestas. Esta contribución legislativa puede ser el resultado de los estudios e informes que el Consejo puede realizar, o a petición de la Cámara o del Gobierno (función consultiva). En virtud de esta posibilidad de colaboración se establece en los reglamentos de las Cámaras mecanismos de audiencia al CNEL. Por último, la otra competencia, dentro de las materias que le es dado abordar, es la de iniciativa legislativa; de la misma están excluidas las leyes constitucionales, las tributarias y las de presupuestos, así como las de autorización y ratificación de tratados internacionales.

3.4. *Holanda* (20)

El fundamento constitucional del Consejo Económico y Social no es tan directo y específico como en los casos francés e italiano. El art. 87 de la Consti-

(20) Ver C. GESSA: *Elementi di comparazioni...*, op. cit.

tución prevé genéricamente órganos colegiados de consulta y asistencia, también respecto a la organización pública de la economía. Los arts. 159-161 de la Constitución contemplan instituciones públicas con funciones de reglamentación sobre los oficios y profesiones.

El CES holandés tiene una doble naturaleza. Una constitucional, directamente asentada en el art. 87, que cumple funciones consultivas sobre materias económico-sociales. Otra administrativa, concebida, respecto a estas funciones reguladoras de actividades profesionales, como órgano administrativo. Esta ambivalencia resulta una característica original.

El CES se instituye y regula por Ley de 27 de enero de 1950, en el marco de la ley relativa a la organización de la economía.

Composición: La ley reguladora establecía un mínimo y un máximo en los miembros que debían componer este órgano, que oscilaba entre 30 y 45. La decisión ulterior se inclinó por el máximo previsto.

Los 45 miembros se reparten en 3 tercios, dos de ellos representan a las organizaciones patronales y sindicales y el otro tercio corresponde a expertos en materias socio-económicas, fiscales y socio-jurídicas.

El mandato de los componentes del Consejo es de dos años, pudiendo ser renovado.

Funciones: Hemos comentado la doble dimensión del Consejo Económico y Social holandés, característica que afecta a sus competencias. Genéricamente podemos distinguir las funciones consultivas y las reglamentarias.

Actúa, pues, como órgano consultivo del Gobierno sobre todas las medidas relevantes que afectan a los ámbitos económico y social. La consulta es obligatoria para el ejecutivo en las medidas de mayor relieve. En cualquier caso, para el resto de las medidas, la emisión de poderes por parte del Consejo puede realizarse a propia iniciativa.

Respecto a la función reglamentaria y con la cobertura constitucional en los citados artículos 159-161, que prevé la posibilidad de constituir entes públicos con potestad para emanar normas con eficacia en la ordenación de actividades profesionales, el CES holandés es el órgano superior de las instituciones referidas a los oficios y profesiones, dotada de personalidad jurídica y poderes normativos similares a los órganos administrativos locales.

3.5. Irlanda (21)

El actual Consejo fue creado en 1973. Es, en este sentido, un órgano tardío, una vez relativizada la funcionalidad de estos órganos en derecho comparado.

(21) GUILLERMO RUEDA ESCARDO: «Los Comités económicos y sociales en la Europa Comunitaria», *Documentación Administrativa*, 1982, págs. 247 y sigs.

Sus antecedentes inmediatos hay que situarlos en la década de los sesenta, cuando funcionaba un órgano similar (National Industrial Economic Council), que desapareció en 1969 dadas las dificultades de alcanzar acuerdos en materia de política de rentas. El nuevo National Economic and Social Council completa su ámbito de actuación respecto al anterior, extendiéndolo a otras ramas de la economía y, lo más importante, a las cuestiones de política social.

Composición: Es un órgano que aunque en su composición integra intereses no es homologable al resto de los Consejos. Los equilibrios, en general contemplados en derecho comparado, están escasamente plasmados en esta ocasión.

El Consejo está compuesto por un Presidente, nombrado por el Gobierno, 10 representantes de organizaciones agrícolas, 10 de la Confederación de la Industria Irlandesa y de la Confederación de empresarios irlandeses, 10 de la Confederación de sindicatos irlandeses, 10 designados por el Gobierno expertos en asuntos económicos y sociales y 6 representando a departamentos ministeriales del Gobierno. El mandato de los miembros es de 3 años, pudiendo renovarse.

Funciones: El Consejo económico y social irlandés es órgano consultivo del Gobierno en materia económico-social, emite pareceres a petición del ejecutivo y a iniciativa propia. La función asesora se define genéricamente como «aconsejar al Gobierno sobre la evolución de la economía nacional y la realización de la justicia social. Los objetivos a los que dirigirá la atención el Consejo son, entre otros:

- La realización de los niveles de empleo, tan altos como sea posible para una remuneración adecuada.

- La obtención de un crecimiento económico lo más elevado posible.

- El reparto leal y equitativo de los ingresos y de la riqueza de la nación.

- Una estabilidad racional de los precios y el equilibrio a largo plazo de la balanza de pagos.

- El desarrollo equilibrado de las regiones del país.

- Las implicaciones sociales del crecimiento económico, incluida la necesidad de protección del medio ambiente.

Si quisiéramos recapitular las características de estos Consejos, como punto de partida para la reflexión de la propuesta de la Ley 21/1991, deberíamos referirnos a las siguientes:

Respecto a la composición, se opera en estos órganos una integración de intereses, en virtud de la cual las organizaciones de intereses (sindicales y asociaciones empresariales) están representadas. La tendencia es hacia la paridad no estricta, sino corregida con la presencia de algún otro grupo, en general de expertos. La presencia directa de la administración es anormal, aunque también se registra.

Respecto a las funciones, la casi totalidad de los Consejos están concebidos como órganos consultivos; las diferencias están en la preceptividad de los infor-

mes o en su carácter facultativo. La participación, de alguna manera, en el proceso legislativo está presente en algunas regulaciones.

Por lo que se refiere a las materias de competencia de los Consejos, todos ellos se refieren a las relacionadas con las económicas y sociales y algunos recogen la programación económica como materia de actuación.

IV. EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL ESPAÑOL

4.1. *Los antecedentes inmediatos*

Los antecedentes más próximos del órgano creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, hay que situarlos en el Proyecto de Decreto que en 1988 realiza el Gobierno y que fue remitido, para su dictamen, al Consejo de Estado el 6 de julio de 1988.

La característica más llamativa que tenía aquel proyecto era el instrumento normativo que se preveía utilizar para la creación del Consejo, que no sería regulado por ley, sino a través de norma reglamentaria. Aunque el Consejo de Estado en el dictamen sobre el proyecto de decreto admitía la creación vía reglamentaria de un órgano como éste (22), cuestión en la que no vamos ahora a entrar. La definitiva configuración del Consejo Económico y Social acabó haciéndose por ley, resolviendo los posibles problemas que al respecto pudieran plantearse. Claro es que la concepción de los dos órganos era distinta. Mientras en el previsto en el proyecto de decreto su naturaleza era de órgano administrativo integrado en la organización pública estatal, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así declarado ya en el propio preámbulo, en el órgano contemplado en la Ley 21/1991 éste se «configura como un ente de Derecho público de los previstos en el art. 6.5 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria con personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social» (art. 1.3). Legislativamente y en aplicación del principio de legalidad se impone su creación por ley. La opción por un órgano próximo a la llamada administración institucional varió, sustancialmente, el tratamiento normativo dado al Consejo y resolvió los problemas que suscitaba, desde este plano, el proyecto anterior. La solución formal finalmente adoptada no supuso excesivas variaciones en la con-

(22) Ver Dictamen del Consejo de Estado sobre el mencionado Proyecto de Real Decreto, de fecha 6 de octubre de 1988. Reparar también, en sentido contrario, en el voto particular del Consejero don Landelino Lavilla.

cepción (23) del órgano. El propio proyecto recogía en su preámbulo que el Consejo que se pretendía crear no es el aludido en el art. 131.2 de la Constitución, sino otro con una finalidad y alcance notablemente distintos. El mencionado en este precepto constitucional se vincula directamente a la planificación económica de carácter general y, como interpreta el ejecutivo en la memoria que acompaña al proyecto de Real Decreto, para su dictamen por el Consejo de Estado, la planificación económica de carácter general no es impuesta constitucionalmente, sino dejada como una opción posible. Como decisión de política legislativa, el ejecutivo considera debe dejar inactuado el art. 131.2 de la Constitución.

El fundamento constitucional para la propuesta realizada cuatro años atrás era la alusión al artículo 105 a). La constitución de un Consejo de esas características venía a procedimentalizar, en unos sectores determinados, la audiencia de los ciudadanos, mediatizada por las asociaciones de intereses participantes, en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afectasen. Extendía el proyecto de decreto también la consulta a los anteproyectos de ley, cuya finalidad era, obviamente, alumbrar un texto no reglamentario.

Como vemos, los antecedentes del actual Consejo, aunque con un preámbulo más expresivo, producto quizás de la necesidad de alguna explicación argumentada de su opción, perfilaban un órgano, salvando pocas distancias, con notables parecidos al acogido legalmente. Las variaciones que la presente ley incorpora respecto al proyecto de decreto básicamente se reducen a su naturaleza, ya aludida, y a su composición.

Inicialmente, en la propuesta reglamentaria, el Consejo estaba compuesto a tercios, por 13 miembros nombrados por los sindicatos, otros tantos por las organizaciones empresariales y los mismos por expertos nombrados por el Gobierno.

Por lo demás, en la ley no han sido acogidas las sugerencias realizadas, en el trámite de audiencia, por las organizaciones sindicales y empresariales. Todas ellas coincidían en señalar el sesgo exclusivamente laboral y la exclusión de las decisiones en materias económicas. A falta precisamente de la articulación de procedimiento de colaboración en la política económica, casi todos los llamados a estar presentes en este órgano reclamaban algún tipo de audiencia institucionalizada en el proceso de elaboración de los Presupuestos del Estado.

En su momento, el proyecto y las competencias asignadas a este órgano hicieron que sindicalmente fuera calificado de inocuo en su trascendencia. Esta sensación puede reproducirse a la luz del texto legal y viene confirmada por la nula operatividad del Consejo un año después de su creación, que no constitución.

(23) Ver G. MAESTRO: *La Administración Institucional en la C. A. del País Vasco*, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. HAAE/IVAP, Oñati, 1991, tomo III, pág. 1433 y sigs.

4.2. *El art. 131.2 de la Constitución y el CES.*

Queda dicho, por tanto, que el Consejo definitivamente establecido en la Ley 21/1991 es ajeno a las previsiones planificadoras del art. 131.2 de la Constitución. La alusión que en la exposición de motivos del proyecto de decreto, que hemos mencionado antes, no hace sino recoger la doctrina mayoritaria en relación a la planificación recogida en el texto constitucional (24). El art. 131 ha sido interpretado como una posibilidad contemplada constitucionalmente, posibilidad que compromete y afecta a todos los extremos contemplados en el precepto, quedando sometido a la libre decisión del órgano legislativo su materialización. Se establece una vinculación unívoca entre la planificación diseñada en el 131 y la existencia de un Consejo con competencias en materia de planificación. El diseño establecido constitucionalmente se refiere a una planificación global para la que se prevé la vía legislativa. Como es evidente, esta fórmula programadora no es ni la única posible ni la única realizada, simplemente es la no practicada. Un tipo de planificación que responde a otra tradición en abierta ruptura con las prácticas económicas iniciadas en la década de los ochenta.

La interpretación doctrinal de la expresión «el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general» es que ésta incorpora una facultad que puede ser utilizada en virtud de criterios de política legislativa. En virtud de la relación establecida entre los apartados 1 y 2 del art. 131 sólo esta forma programatoria está sometida al mecanismo legal para su actuación, y en el procedimiento de elaboración de estas decisiones, es precisa la colaboración y participación de los agentes y entes estatales contemplados en el 131.2. Cualquier otra técnica de planificación que el Estado utilice está fuera del alcance de este precepto constitucional y, por tanto, ninguna de sus previsiones la afectan.

La exclusión de la participación en la planificación de las competencias del Consejo tiene ese soporte doctrinal. Por otra parte, como ha señalado también la doctrina, la alusión constitucional a la colaboración en la planificación no tienen por qué agotar las funciones que se puedan atribuir al Consejo previsto en el 131.2 (25). Lo cierto es que esta posibilidad se ha abortado y, como decisión de política legislativa, se ha optado por un modelo extraconstitucional, que adopta menos compromisos y atenúa considerablemente el alcance de este órgano.

4.3. *La composición y funciones*

Pasemos a realizar algunas consideraciones respecto a la composición. El diseño respecto a su composición no es ajeno a un cierto denominador común

(24) Ver M. BASSOLS COMA: *Constitución y sistema económico*. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 213 y sigs. Igualmente, ver S. MARTÍN-RETORTILLO: *Derecho administrativo económico I. La Ley*, 1988, págs. 366-384.

(25) A. SANTANA GÓMEZ: *El Consejo Económico y Social Español*, en *Los Consejos Económicos y Sociales*. Edit. Trotta, Madrid, 1992, págs. 11 y sigs.

existente en Europa, cuya tendencia es una paridad corregida, entre la presencia sindical y empresarial. El elemento de corrección viene dado, en nuestro caso, por el tercio reservado al grupo de expertos. La función de la presencia de este grupo no es, tal y como se dice en la exposición de motivos de la ley, garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos; para ello son perfectamente posibles otras soluciones. El papel legitimador que respecto a la política económica o social han tenido los grupos de expertos ha sido innegable; la revalorización técnica ha permitido resituar los debates y limitar el terreno de confrontación política entre los agentes sociales. Es muy ilustrativo en este sentido el papel jugado desde su creación en 1964 por el Consejo de expertos alemán, que no sólo ha servido de criterio orientador-delimitador del espacio de la concertación alemana, sino que en otros casos ha hecho de elemento legitimador de las políticas gubernamentales (26). Desde este punto de vista, el tercio de expertos cumple funciones de moderación y limitación del debate y como tal cometido generalmente asignado tiene su función en el Consejo español.

La composición establecida por la Ley 21/1991 es de 61 miembros, divididos en tercios, dos de ellos en representación de las organizaciones sindicales y empresariales y el tercero no corresponde como tal a los expertos, a los que exclusivamente están reservados 6 miembros. El tercer tercio se configura como un grupo heterogéneo, de difícil clasificación, donde conviven representantes de sectores productivos con otras organizaciones de intereses (usuarios y consumidores).

De los 20 miembros que componen este grupo, 3 son propuestos por las organizaciones profesionales del sector agrario con implantación en el mismo; 3 representan al sector marítimo pesquero, propuestos por las organizaciones de productores pesqueros; 4 corresponden a los consumidores y usuarios, propuestos por el Consejo de Consumidores y Usuarios; los últimos 4 lo son del sector de la economía social por las asociaciones de cooperativas y sociedades laborales. Se completa este tercio con los 6 expertos designados por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda.

Respecto a la introducción de este tercer grupo, no carente de antecedentes comparados, cabe hacer una doble reflexión. Por una parte, su carácter extremadamente plural, en ocasiones con proponentes que son órganos complejos, a su

(26) Ver C. OFFE: *L'attribuzione dello status pubblico ai gruppi de interesse: osservazioni sul caso delle Germania Occidentale*, en S. BERGER y otros: *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bolonia, 1984, págs. 165 y sigs. También, S. AGUILERA FERNÁNDEZ: *La articulación de los intereses públicos y los actores sociales en el campo económico*, en *Constitución y economía en España: Gobierno de la economía y administraciones públicas*. IVAP, Oñate, 1988, págs. 165 y sigs.

vez de heterogénea composición (Consejo de Comunidades y Usuarios) (27), introduce una complejidad y dispersión en la representación de intereses que puede añadir dificultades al funcionamiento de un órgano como el Consejo. Por otra, la paridad relativa propia de este tipo de órganos, que expresa un equilibrio en la presencia de intereses, puede resultar rota con una composición como la establecida,

Apuntar una última cuestión respecto a la composición del Consejo, ésta de menor alcance, que afecta al funcionamiento del mismo. El procedimiento para la nominación del Presidente, que realiza el Gobierno, pero que deberá contar, la persona propuesta, con el apoyo de al menos 2/3 de los miembros del Consejo. Dados los antecedentes no pacíficos para la constitución de este tipo de órganos, una mayoría semejante puede comprometer su puesta en funcionamiento. Los antecedentes de CES de las CC.AA. existentes registran posiciones dispares en esta cuestión, siendo mayoría aquellos en los que no se exigen mayorías cualificadas como éstas

Las funciones: La propia definición que del Consejo hace la Ley 21/1991 determina las funciones del mismo. Su configuración como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral determina que éstas se reduzcan esencialmente a la elaboración de dictámenes en las materias señaladas, cuyo destinatario es el Gobierno. Respecto a la tipología que Ojeda Avilés realiza respecto a las funciones de los CES europeos (28), prácticamente es difícil encontrar al nuestro. Los modelos con función de consulta legislativa, a pesar de su escasa significación real, adjudican al Consejo funciones que suponen una conexión con el órgano legislativo (29). Los casos italiano, con capacidad de iniciativa legislativa, y francés son ilustrativos. El CES español sólo indirectamente, en la medida en que dictamina anteproyectos de ley, tiene conexión con este modelo. De esta manera, nuestro Consejo se configura como modelo único, que podríamos denominar consultivo puro, respecto a sus funciones y de relación exclusiva con el ejecutivo.

Distingue la ley constitutiva dos ámbitos de consulta del CES: uno preceptivo y otro de carácter facultativo del órgano peticionario del dictamen.

a) Emisión preceptiva de dictámenes. Distingue la ley entre dos supuestos: los contemplados en los apartados a), b), c) y d) del art. 7 y el contenido en el apartado a) de este precepto. Los primeros fijan taxativamente la tabla de materias sobre las que el dictamen es preceptivo. Se incluyen aspectos de organización y

(27) Ver Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, donde se regula el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones.

(28) A. OJEDA AVILÉS: *¿Qué Consejo Económico y Social?*, en *Los Consejos Económicos y Sociales*, op. cit., pág. 93 y sigs.

(29) A. SANTANA GÓMEZ: op. cit.

funcionamiento del Consejo, una cláusula residual sometida a reconocimiento legal, y la referencia a los anteproyectos de ley y los proyectos de reales decretos legislativos que regulan materias socioeconómicas y laborales. Se debería, en este sentido, adoptar un criterio de máxima amplitud en la interpretación de las materias definidas por el rótulo «socioeconómicas y laborales» en una interpretación sistemática con el apartado 1.3 del artículo 7, caracterizando la preceptividad del dictamen en razón del rango normativo de las disposiciones a que afecta.

En este apartado, como fácilmente se advierte, se excluyen los decretos-leyes; puede suponerse que la razón reside en la propia configuración de estas normas que constitucionalmente se realiza. El presupuesto habilitante que establece el art. 86.1 de la Constitución, la extraordinaria y urgente necesidad, podría aconsejar esta excepción (30). Sin embargo, la interpretación de las condiciones constitucionales para dictar decreto-leyes ha sido excesivamente flexible por parte del ejecutivo. Además, su gestación es suficientemente dilatada como para poner reparos a la excepción realizada, máxime si se tiene en cuenta el plazo para la emisión de los pareceres contemplado en el art. 7.5 (10 días). No olvidemos que por decreto-ley se han regulado materias socioeconómicas de indudable trascendencia para los fines del Consejo

Frente a estos dictámenes preceptivos, existe un tratamiento singular para los proyectos de reales decretos que afecta a las materias mencionadas. Respecto a éstas, la preceptividad del dictamen se condiciona a la consideración por el Gobierno de la especial trascendencia de la norma reglamentaria de que se trate.

De esta manera, en este caso, la diferencia entre el dictamen preceptivo y el facultativo desaparece, toda vez que se hace depender de una declaración del Gobierno. Teniendo en cuenta el contenido normativo de estas disposiciones no parece aconsejable establecer esta discrecionalidad.

En este apartado debe hacerse una última observación, la referida a la exclusión expresa de la consulta sobre el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta excepción, nada novedosa entre los consejos económicos y sociales de la Europa mediterránea, ha sido contestada desde su gestación y supone el alejamiento del Consejo del único ámbito normativo de planificación en el que podría participar.

b) El segundo apartado de las funciones del Consejo, en el que se manifiesta su carácter consultivo, es el de la emisión de los dictámenes facultativos, entiéndase que la facultad para su solicitud corresponde al Gobierno. La emisión de los dictámenes no se sitúa, ahora, en el ámbito normativo, ya regulado en el apartado anterior, sino que se extiende a cualquier asunto que el Gobierno (como órgano

(30) A. SANTANA GÓMEZ: *op. cit.*

complejo) o sus miembros considere oportuno someter a consulta. Se complementa el apartado 1.2 con el 1.3, no exactamente muy diferenciado del anterior, con la posibilidad de elaborar informes o estudios a solicitud del Gobierno o de sus miembros o a iniciativa propia. Al respecto, se cita una tabla de materias, amplia en su formulación, que permite una interpretación de la formulación más genérica contenida en el art. 1.

El apartado 1.4 del art. 7 adjudica una competencia de autoorganización al Consejo, limitado sin embargo por lo establecido en el apartado 1.1.b), que, de hecho, la desnaturaliza. Por último se adjudica una competencia que completa el carácter consultivo del Consejo y que, aunque dirigida al Gobierno como se deriva de la definición del órgano, tiene paralelismo en otros CES europeos: es la elaboración anual de una memoria en la que se contengan sus opiniones sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación. De tener alguna virtualidad el Consejo y de ser posible alcanzar algún acuerdo puede ser, paradójicamente, ésta una de sus funciones más relevante. El plazo, dentro de los cinco primeros meses de cada año, precisa el art. 7.1.5, permite conocer el diagnóstico y posibles propuestas antes de la celebración del debate presupuestario y con tiempo suficiente para que pudiera resultar de alguna influencia.

4.4. *Los agentes sociales y el Consejo*

El debate fundamental durante la fase previa a la elaboración de la ley entre los agentes sociales se refería a la naturaleza de este órgano. Sindicalmente las diferencias siempre fueron conocidas. Para CC.OO., el órgano a constituir no debía ser otro que el contemplado en el art. 131.2 de la Constitución, con funciones dirigidas a la colaboración en la planificación. Por el contrario, la UGT pretendía la constitución de un órgano colegiado de carácter consultivo con independencia respecto del Gobierno, órgano como el que finalmente resultó configurado. Si el debate sindical estaba claro desde sus comienzos, la posición de la organización empresarial CEOE no ha sido nítida, pues en ocasiones ha propugnado un órgano tripartito con funciones concertadoras (31) y en otras simplemente se ha situado en la lógica del órgano consultivo. En cualquier caso, el debate no se vivía en las filas de la patronal con la misma intensidad y el modelo no aparecía en sus opciones tan nítidamente dibujado. Fuera del debate principal, respecto a la naturaleza del Consejo a crear, las críticas al proyecto gubernamental han sido numerosas. El punto de coincidencia empresarial y sindical se situaba en las materias de competencia del Consejo. El punto de coincidencia

(31) Ver J. M. ZUFIAR: *El Consejo Económico y Social*, en *Relaciones Laborales*, 1990, núm. 20.

sindical, además del anterior, se localiza en la composición, especialmente en ese tercio integrado por expertos.

Por sintetizar las posiciones de las tres organizaciones principales señalaremos lo siguiente: Para la UGT, la tabla de materias competencia del Consejo es notoriamente reducida. Crítica, en este sentido, el sesgo exclusivamente laboral de este órgano y propugna su ampliación a otras materias, en especial económicas, refiriéndose expresamente a los Presupuestos del Estado. Alude como referencia al CES de la Europa comunitaria. Respecto a sus miembros, critica la presencia del grupo tercero de expertos. La apelación a la garantía de la calidad de los trabajos no resulta justificada.

Para CC.OO., las coincidencias en la crítica respecto al texto son sustanciales, quedando al margen la relativa a las cuestiones de principio en cuanto a la naturaleza del órgano.

Por su parte, la CEOE parece reprochar no sólo la insuficiencia de la lista de materias, sino que también aboga por competencias que supongan una incidencia en la proyectación de la política económica. Se repite aquí la reivindicación de materias como los Presupuestos y la política económica en general, con lo que el órgano a configurar de hecho adoptaría perfiles concertadores.

V. PLANIFICACION Y TRIANGULARIZACION DE LAS RELACIONES POLITICAS EN EL ESTADO SOCIAL

5.1. *Estado Social como Estado planificador*

Negri ha incidido especialmente en la dimensión de propuesta política de la obra keynesiana, en una dirección en la que el intervencionismo deviene en exigencia planificadora y ésta en lugar de integración y articulación del consenso. Así, el Estado Social es lo *stato piano* de matriz keynesiana (32) y éste el proyecto del reformismo.

El punto de partida de Keynes, en la lectura de Negri, es la lucha de clases y, en la madurez de su obra, en la *Teoría General*, la propuesta interventora, que ya tiene otra perspectiva de mayor alcance, parte del reconocimiento de las nuevas relaciones de clase. «De aquí el “manifiesto político” que es la *Teoría General*. El centro de la temática no es ya el nuevo intervencionismo de los años veinte, es sobre todo la regulación política de la relación entre las clases en nombre de la convención económica fundamental. El mecanismo económico debe alcanzar la conciencia y civilizarse en una perspectiva práctica. El riesgo de la inversión puede y debe ser garantizado, la relación entre expectativas y efectos reconstitui-

(32) A. NEGRI: *Keynes e la teoria dello stato capitalistico oggi*, op. cit.

da, el presente debe ser defendido de un futuro de incógnitas incontrolables. El Estado, la fuerza de la mediación política devienen el elemento central de la perspectiva científica: en las dos dimensiones, aquella horizontal de los conflictos sociales y aquella vertical de las expectativas de futuro, el Estado debe garantizar la convención económica fundamental. Y si el único modo de hacerlo es el de actualizar el futuro, prefigurándolo según la expectativa del presente, el Estado deberá desplegar su intervención hasta constituirlo en actividad planificadora» (33).

La doble dimensión de la planificación, como consenso y como elemento racionalizador del sistema, en realidad evidencia una unidad coherente en su lógica. Admitida la intervención pública, la función del Estado consiste en gobernar el conjunto del sistema económico, evidenciadas las carencias de un mercado ideal inexistente, y garantizar el crecimiento, pero si la intervención estatal se explica en función de conseguir esos elementos de estabilidad que permitan el crecimiento (34), éste es también el marco objetivo de la programación. Es dentro de ese programa marco de la planificación donde tiene lugar la integración como operación política y económica que define al Estado Social. En la planificación, con la consiguiente definición de objetivos y toma de decisiones, se sitúa también el momento redistributivo de la acción económica estatal, y las acciones que afectan a la redistribución, en sentido amplio, no cabe entenderlas sino integradas en la lógica programadora, que lo es así integradora. La planificación del Estado Social incorpora como un elemento no periférico las expresiones económicas del compromiso social del Estado, y éstas, en cuanto variables económicas, no pueden dejar de ser consideradas en aquella.

Intervención-crecimiento-redistribución-programación-integración es un circuito cuyos elementos se exigen y explican mutuamente. En palabras de Ruffolo, «el proyecto de la programación económica, como se ha dicho, ha consistido en una extensión en el tiempo del programa keynesiano y socialdemócrata de pleno empleo de los recursos y de redistribución más igualitaria de las rentas, a lo que se añadía una más equilibrada distribución de los bienes públicos (escuelas, viviendas, hospitales, etc.) y bienes privados: en suma una ampliación económica y un correctivo social del mercado» (35).

Tanto en la interpretación más pro-mercado como en la socialdemócrata, la planificación revela esa función integradora y el sistema de interrelaciones descritas. Si se la concibe como una previsión de futuro que se obtiene a través del intercambio de informaciones entre los operadores económicos, el plan así concebido «hace lo mismo que la observación del mercado normalmente realiza para

(33) A. NEGRI: *Keynes...*, *op cit.*

(34) G. RUFFOLO: *La qualità sociale*, Laterza, Bari, 1986, pág. 259.

(35) G. RUFFOLO: *op. cit.*, pág. 260.

los dirigentes empresariales, sólo que de una manera mejor: les da señales adicionales para guiar sus decisiones» (36). Aun siendo evidente la imposibilidad de reducir la planificación a la información, los resortes públicos económicos, sector público, política fiscal y presupuestaria, etc., hacen que éstos funcionen no tanto como información, sino como decisión que condiciona el comportamiento del privado. Es en la elaboración de la decisión política en estos ámbitos donde se evidencia la dinámica anterior. En la dimensión socialdemócrata, la programación se declara funcional a la producción de bienestar social, con lo cual, desde la perspectiva teórica, la conexión es mucho más clara.

5.2. Relaciones políticas y planificación en el Estado Social

En la lógica política y económica del Estado Social, el acuerdo fundamental subyacente hacía que Estado y mercado actuaran como espacios con «soberanía limitada», así se expresaba la relación establecida entre política y economía o la fusión de estos ámbitos en el nuevo contenido de la política en el Estado Social. Esta relación se interioriza en la concepción de la planificación occidental, con independencia de las distintas formas nacionales de dirección de la economía ensayadas desde finales de la década de los cincuenta y el debate en torno a las distintas fórmulas-tipo, que como dice Giannini son debates mal planteados en cuanto que plantean nociones abstractas-ideales siempre inexistentes (37). La noción de planificación indicativa, considerada en términos genéricos, expresa bien estos límites de la acción pública. La programación indicativa incorpora siempre elementos de autoridad y elementos de persuasión, en la medida en que el gobierno del sistema económico influye en el mercado. Los segundos elementos son siempre más determinantes, mientras que los de autoridad devienen también, en su exposición, instrumentos de la persuasión.

Declara Shonfield, en su estudio ya clásico sobre la planificación en la Europa Occidental de los sesenta, que los diferentes modelos de programación ensayados en los distintos Estados eran experiencias mixtificadas que incluían la utilización dirigida de los recursos económicos públicos con las técnicas del consenso (38). Localiza el máximo de utilización de las formas consensuales en el que denomina modelo corporatista. Sin embargo, la abundante literatura corporatista se ha encargado de señalar que los elementos fundamentales de este modelo están presentes en todas las sociedades occidentales desarrolladas. Con mayor o

(36) ANDREW SHONFIELD: *El capitalismo moderno*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967, págs. 264.

(37) M. S. GIANNINI: *Diritto pubblico della economia*, op. cit., pág. 303

(38) A. SHONFIELD: *El capitalismo moderno*, op. cit., pág. 264.

menor intensidad en la fase de expansión del Welfare State (39), se puede hablar con propiedad de una estrecha relación entre Estado Social y sistema de relaciones político-sociales corporatista (40). La literatura neocorporativa más autorizada coincide en señalar que lo que caracteriza a estas experiencias es un determinado modelo de formación de la política (41). Corresponde a esta corporatización de los procesos políticos en las sociedades desarrolladas lo que, a nuestro entender, podemos considerar como uno de los ingredientes de la fórmula «Estado Social», que no es otro que la triangularización de las relaciones políticas, en la que los sujetos fundamentales de las mismas son los agentes sociales (expresión organizada de los intereses capital y trabajo) y el Estado (42).

Son varias las causas, insertas en la lógica y la dinámica de actuación del Estado Social, que explican la transformación de las relaciones políticas operadas en éste y que generan la aparición de una «red de interacciones negociales» (43), en la que el protagonismo de los grupos de intereses se acrecienta, frente a una administración que interioriza la negociación como procedimiento y fuente de legitimidad.

Las nuevas relaciones entre economía y política establecidas en el seno del Estado Social y la superación de esta compartimentalización de ámbitos, operada por el papel asignado al Estado, modifican espectacularmente el tipo de relaciones establecidas. Estas ya no se expresan en la contraposición capital-trabajo (economía) e individuo-Estado (política), sino en la interacción recíproca entre poderes públicos, capital y trabajo en la clave negocial mencionada. Los actores tradicionalmente económicos han adquirido una dimensión política (44). Las decisiones políticas, y las planificadoras obviamente lo son, en su proceso de formación responden a las nuevas exigencias de legitimación y eficacia a través de

(39) Ver, entre otros autores, para la periodización del Welfare State: P. FLORA, y A. V. HEIDENHEIMER: *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bolonia, 1983, págs. 465 y sigs.

(40) Respecto al corporatismo o neocorporativismo y los rasgos que lo definen como modelo de relaciones político-sociales, puede citarse entre los más relevantes autores: La recopilación de A. MARAFFI: *La Società neocorporativa*, Il Mulino, Bolonia, 1981, donde se recogen los textos más significativos, entre ellos el clásico artículo de P. SCHMITTER *Still the Century of Corporatism*, así como otros de LEHMBRUCH, PANITCH, etc.; una valoración más global de la experiencia occidental, la introducción de G. LEHMBRUCH: *Il neocorporativismo in una prospettiva comparativa*, en *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*. Il Mulino, Bolonia, 1984.

(41) G. LEHMBRUCH: *Corporativismo liberal e governo dei partiti in la società neocorporativa*, *op. cit.*, pág. 163 y sigs.

(42) M. A. GARCÍA HERRERA y G. MAESTRO BUELGA: *Regulación constitucional y posibilidad del Estado Social*, en RVAP, 1988, núm. 22, págs. 87 y sigs.

(43) G. GOZZI: *Decisione e legittimazione nell'organizzazione neocorporativa del potere*, en VV.AA., *Nei giardini del palazzo d'inverno. Lo stato contemporaneo tra neocorporativismo e riforme istituzionali*. F. Angeli, Milán, 1986, págs. 12 y sigs.

(44) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Ed., Madrid, 1982, pág. 79

la integración en el mismo de los afectados. La planificación practicada desde la II Guerra Mundial hasta la década de los setenta establece una relación público-privada que sólo garantiza la eficacia, siempre relativa, en virtud de esa integración decisional. Es desde este punto de vista que afirmamos que la planificación no imperativa ha sido siempre planificación consenso; éste se logra a través de una diversidad de mecanismos, pero el resultado es el mismo. En cualquiera de las expresiones de la planificación, no sólo aquella que se formaliza en el plan, es perfectamente rastreable el proceso de incorporación de los intereses y la formación del consenso previo. La dimensión normativa del plan o se expresa como tal en ámbitos restringidos o está afectada también en el plano jurídico de un proceso de elaboración consensual (45).

5.3. *Las experiencias planificadoras en Europa Occidental* (46)

Coincide la doctrina en señalar a Francia entre los países que, en la segunda postguerra mundial, más tempranamente adoptaron estructuras y planes económicos. En 1946 se crea el Consejo y la Comisaría General del Plan, al frente de los cuales estaba Monnet. Inicialmente, Francia abordó su experiencia programadora moderna recuperando una fórmula ya ensayada en los años 20. El período de planificación de Monnet se concentraba en unas cuantas ramas básicas de la producción, con la intención de incrementar las posibilidades productivas de los sectores claves de la economía base del sistema productivo. La perspectiva de los planes no era una visión compleja del desarrollo del sistema económico en su conjunto.

Finalizada esta etapa, a comienzos de los años cincuenta, la concepción de la programación adquiere esa dimensión de mayor alcance. Se pasa, en palabras de los propios responsables franceses, de una planificación parcial a otra global, donde se integran coherentemente las medidas e instrumentos disponibles contemplando el conjunto del sistema en la definición de objetivos (47). Los mecanismos fueron perfeccionándose hasta acabar a comienzos de los sesenta por someter al esquema planificador la elaboración de los presupuestos. No quiere decir esto que con anterioridad este poderoso instrumento estuviese desconectado de las decisiones del plan, sino que su plena inclusión y sometimiento al mismo se produjo con posterioridad.

(45) G. MAESTRO BUELGA: *Negociación y participación en el proceso legislativo*, en *Revista de Derecho Político*, 1991, núm. 32.

(46) A. SHONFIELD: *El capitalismo moderno*, op. cit. M. BASSOLS: *Constitución y sistema económico*. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 213 y sigs. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Derecho administrativo económico I*, op. cit., pág. 326 y sigs.

(47) A. SHONFIELD: *El capitalismo...*, op. cit., pág. 151.

La consolidación ideológica de la planificación en el escenario francés aconteció también en esa década con el comportamiento del sistema económico durante la vigencia del tercer plan, que creó la sensación de eficacia en la superación de la recesión del final de los cincuenta. El cuarto y el quinto plan cumplieron funciones de acomodación del esquema planificador anterior a las nuevas condiciones. En el primer caso, la adecuación a la novedad que supuso la CEE, cuyos efectos en orden a planificación empiezan a sentirse entonces (recuérdese que su constitución data de 1957 y con anterioridad la CECA sólo creaba un ámbito de intercambio muy específico y escasos instrumentos económicos). El quinto plan abordó lo que podríamos denominar la democratización de la planificación. Señala otra vez Shonfield que la primera fase de la planificación francesa podría definirse como «una conspiración para planificar» caracterizada como un acuerdo, fraguado en instancias informales, entre el aparato administrativo encargado de la programación y la gran industria, en el que se definían los objetivos del plan (48). La otra cuestión que la planificación francesa se planteó ya desde el cuarto plan fue la regionalización de la programación, con la creación a partir de 1964 de las Regiones económicas o Regiones de programas (49), regionalización que culmina con la reforma de la planificación en 1982.

Una procedimentalización general del mecanismo de elaboración de los planes estaba contemplada en la ley de 4 de agosto de 1962, que subsiste como marco hasta la ley de 1982, donde se establece con carácter general el régimen jurídico de elaboración, aprobación y ejecución de los futuros planes.

En Gran Bretaña, la idea de la programación económica contaba con una tradicional hostilidad. Las breves experiencias se localizan en la economía de guerra, durante el último conflicto mundial. Desde entonces, la programación pública de la economía consistía escasamente en respuestas coyunturales a los desequilibrios evidenciados, es decir, medidas a corto plazo. La década de los sesenta y el indudable prestigio que la planificación había adquirido acabó por imponer formas de programación de mayor alcance, en gran medida reflejo del modelo francés. En 1962 comienza a funcionar el NEDC (National Economic Development Council); a partir de aquí, se creó la estructura de planificación inglesa. Es en la versión inglesa de la planificación donde se aprecia con mayor claridad la importancia del momento consensual. El plan es considerado «como un foro para establecer un nuevo consenso o sentimiento entre los principales grupos de interés económicos (50). La estructura organizativa de la planificación la constituía el

(48) A. SHONFIELD: *op. cit.*, págs. 153-155.

(49) M. BASSOLS: *Constitución...*, *op. cit.*, págs. 219-222. S. MARTÍN-RETORTILLO: *Derecho Administrativo económico I*, *op. cit.*, págs. 352-353.

(50) A. SHONFIELD: *op. cit.*, pag. 178

NEDL y el NEDO (National Economic Development Office), que actuaba como oficina técnica, *staff* administrativo cualificado y enlace con los EDC (Economic Development Committee), responsables sectoriales de los trabajos del NEDC (51). El resultado del modelo planificador inglés es mucho más débil que el francés, en función del desplazamiento de los elementos de autoridad a los de consenso en el seno del plan, que funciona como propuesta a las partes.

La influencia de la planificación indicativa francesa, con cierta formalización administrativa, alcance global y perspectiva temporal relativamente dilatado, no fue el único modelo de programación y control del sistema económico. Otros reinantes, con expresiones formales menos acabadas, tuvieron también reconocimiento y eficacia suficiente desde el comienzo de la postguerra a la crisis. La política de rentas fue la otra fórmula de planificación, ensayada como instrumento de control y diseño de objetivos del sistema económico. Aunque esta vía ha sido utilizada en distintos países, fue Holanda la que de forma más «pura» la empleó. La salida de la II Guerra Mundial deja a Holanda con un aparato industrial precario y en condiciones de competitividad desventajosas respecto a los países del entorno; la decisión estratégica en política económica que adoptan los gobiernos de la postguerra y hasta los años sesenta es incidir en el factor salarial como mecanismo de restablecimiento de la competitividad y, como consecuencia, de la expansión industrial (52). A través de intervenciones administrativas sobre los salarios y medidas de disuasión respecto a la negociación colectiva, se consiguió durante bastante tiempo una contención salarial por debajo de la productividad de las empresas. Esta fórmula empezó a entrar en crisis desde comienzos de los años sesenta, aunque los mecanismos de intervención se mantuvieron.

Una política económica y estratégica de programación semejante, por muy estricta que fuera la disciplina administrativa de las relaciones entre los agentes sociales, no podría tener éxito sin integrar en una dinámica de consenso a éstos, en la cual la perspectiva de futuro de crecimiento no fuese el único elemento de intercambio. La política salarial se completa con la regulación de precios como práctica generalizada y con la política social como elemento de compensación. Las estructuras institucionales de consenso tuvieron entonces un papel privilegiado en conexión con las administrativas encargadas de la planificación.

Aunque la política económica centrada en el factor salarial perdió eficacia y virtualidad en los sesenta puesto que no parecía, a determinados niveles de crecimiento, sostenible una penalización salarial como eje central de la estrategia eco-

(51) A. VILLAVICENCIO RÍOS: *Los Consejos Económicos y Sociales en los países europeos*, en *Los Consejos Económicos y Sociales*, *op. cit.*, págs. 53 y sigs.

(52) A. SHONFIELD: *op. cit.*, págs. 243-49

nómica, estas estructuras y prácticas consensuales siguieron manteniéndose durante los años sesenta y principios de los setenta.

Distinta y más compleja es la «vía sueca» de gobierno y programación económica, aunque la política de rentas y el consenso tienen también una centralidad indiscutible.

Otra vía, de más débil formalización y que incide especialmente en el consenso como lógica que ha mostrado mayor nivel de eficacia, ha sido la alemana. Poco después de la entrada en vigor de la Ley Fundamental de Bonn y en pleno proceso de reinstauración de la economía de mercado, se registra una ofensiva ideológica de signo conservador extraordinariamente refractaria a las ideas interventoras y de planificación. La teoría de la economía social de mercado no sólo devino mayoritaria ideológicamente, sino también la doctrina oficial (53). Esta etapa dura hasta la recesión del 66-67, aunque ya al final de la misma. A comienzos de la década se abrió paso la necesidad de una suerte de programación económica que se afianzó con la constitución del Consejo de Expertos (54). Fruto del gobierno de la gran coalición, la nueva permeabilidad hacia algunos postulados socialdemócratas y la propia situación económica, se inaugura en 1967 la acción concertada instaurada en el nuevo marco legal abierto por la ley sobre la estabilidad y crecimiento económico de 1967 y la reforma de la constitución de ese mismo año, que incorpora los principios planificadores en la acción estatal económica. Este período dura hasta 1977, cuando por parte sindical se rompe la acción concertada, en virtud de las discrepancias surgidas con la patronal en torno a la ley de cogestión de 4 de mayo de 1976 (55). Sin embargo, una política de consenso, aunque más debilitada y adaptada a la crisis, que comienza entonces, continuó practicándose.

La acción concertada incorporaba instrumentos de consenso que, aunque no muy formalizados, resultaban centrales en la definición de la política económica. El Consejo de Expertos, que como se ha dicho cumple funciones de legitimación, condicionante y coadyuvante del consenso; como muestra, baste decir que el giro en la política económica que los gobiernos europeos occidentales realizan a comienzos de los ochenta, pasando de la intervención sobre la demanda a otra sobre la oferta, había sido ya sugerido por el Consejo a mediados de los setenta y era visible como lógica de intervención netamente diferenciada en el informe del año 1981 (56). La acción concertada sirve para introducir a los «sujetos relevan-

(53) N. REICH: *Mercado y derecho*, op. cit., pág. 75

(54) C. OFFE: *L'attribuzione dello status pubblico...*, op. cit.

(55) A. VILLAVICENCIO: *Los Consejos económicos y sociales en los países europeos*, op. cit.

(56) OLAF SIEVERT: *¿El modelo de los años ochenta?*, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1982, núm. 4, págs. 11 y sigs. El autor era entonces presidente del Consejo de Expertos alemán.

tes del mercado» (asociaciones empresariales, sindicatos, entes públicos, etc.) en la política económica estatal y proporciona los datos orientativos para la fijación de una política de precios y salarios (57). Se instrumentaliza esta política de integración en proceso decisional en materia económica a través de mecanismos informales, que carecen de valor vinculante aunque sí tienen un alcance político significativo. Varias veces al año, gobierno, sindicatos y empresarios se reúnen para proceder a valorar la situación económica y su previsible evolución. Paralelamente y en el ámbito de la política social, se producen similares encuentros con los ministerios encargados de ello, en especial el de trabajo, para atender al necesario complemento negociador en esta materia. Esta estrategia de colaboración sólo es posible sobre la aceptación de las partes del consenso decisional como instrumento básico de la política económica.

5.4. *Los Consejos Económicos y Sociales y la planificación*

En un intento de clasificación de los consejos en función de las actividades centrales realizadas por los mismos, Ojeda Avilés distingue entre modelos con función concertadora, con función planificadora y aquellos que realizan actividades de orientación de la política económica, contraponiéndolos a los modelos consultivos (58). En realidad hay un alto grado de formalismo en la distinción, en cuanto que la planificación tal y como ha sido aquí entendida, como forma global de intervención en la economía que se expresa en forma de previsiones y objetivos que se relacionan coherentemente con la política económica decidida por los poderes públicos, permite integrar todas estas actividades (concertación y orientación) en un concepto no reduccionista de la planificación. De hecho, como hemos señalado, en algunas ocasiones la planificación adoptaba la forma de política de rentas, como eje central interventor en torno al cual se organizaban las previsiones y objetivos de desarrollo y la propia estrategia industrial. Todos los órganos colegiados de representación de intereses económicos que tengan incidencia en estos ámbitos cabe relacionarlos funcionalmente con la planificación, aunque no tengan formalmente asignada esa competencia.

Por lo que respecta a los prototipos de consejos consultivos, representados por Francia e Italia, desarrollan sus funciones en claro paralelismo con las actividades programadoras a las cuales están llamados los mismos agentes que componen los consejos. Estos, aunque indirectamente, también pueden entrar en esos ámbitos, con lo que las actividades de los consejos y de los órganos de la planificación tienen una cierta relación de complementariedad que impide establecer

(57) N. REICH: *Mercado y Derecho*, op. cit., pág. 121

(58) OJEDA AVILÉS: *¿Qué Consejo Económico y Social?*, op. cit.

una neta separación entre sede de encuentro de intereses y decisión de la política económica.

Los ejemplos más notables de consejos concertadores han sido el Consejo Permanente de Concertación Social Portugués y la Comisión de concertación de Noruega. A diferencia de otros, éstos han tenido una eficacia contrastada en esta tarea (59).

La Comisión noruega es un órgano operativo, por su número de integrantes cualificado por las personas que lo integran (alta representación gubernamental, sindical y empresarial, así como de asociaciones profesionales y económicas). En este foro de debate el objeto fundamental es definir de común acuerdo la política económica y los acuerdos alcanzados tienen posteriores consecuencias presupuestarias y normativas a través de las correspondientes propuestas gubernamentales al Parlamento. Igualmente, el Consejo Permanente de Concertación Social Portugués tiene similares rasgos, que permiten una mayor eficacia en su actividad: los 18 miembros que lo integran son máximos dirigentes de las organizaciones presentes y miembros del gobierno, presididos por el primer ministro. Se constituye este Consejo como foro de debate amplio sobre la situación económica, en el que se acuerdan soluciones. Está prevista la reconversión de este Consejo en otro, nominado ahora CES, pero conservando sustancialmente sus funciones.

Actividades estas que inciden directamente en la programación como política económica global, a lo que se refiere Bassols cuando alude a la concertación social postconstitucional (ABI, AMI, ANE y AES) como experiencias planificadoras (60).

Cuando se abordan los modelos planificadores (CES con función planificadora), si no se desciende al ámbito autonómico español, las referencias son escasas y vuelve a señalarse el caso portugués con el Consejo Nacional del plan, señalando otra vez esa concepción de la planificación como proceso complejo.

Respecto a los consejos con funciones de dirección de la política económica, aunque es difícil definir el rasgo diferencial de este grupo, se evoca el NEDC inglés cuyas actividades «tienen mucho que ver con la planificación de futuro» (61).

Los consejos consultivos, que, ejemplificados en los casos de Francia e Italia, han sido los que menor eficacia han tenido en orden a incidir en la planificación, no están formalmente apartados de esta actividad. Sabido es que el Consejo económico y social francés tiene funciones consultivas en una amplia gama de materias económico-sociales, lo que conecta esta institución, cuando menos ambien-

(59) OJEDA AVILÉS: *op. cit.*

(60) BASSOLS: *Constitución y sistema económico, op. cit.*, pág. 248

(61) OJEDA AVILÉS: *¿Qué Consejo...?, op. cit.*

talmente, con la planificación, pero además de estas funciones consultivas genéricas, la conexión con la programación se establece de forma vinculante con el propio texto constitucional: «Todo plan o proyecto de ley programática de carácter económico o social se verá sometido preventivamente para su parecer» (art. 70 Constitución francesa).

Habría que decir también que la programación establece en todo caso una vía paralela de participación de intereses en Francia, reforzando la más débil vehiculizada a través del propio CES. La Comisión Nacional del Plan, junto a representantes territoriales, expertos y profesionales, prevé la presencia de sindicatos y asociaciones empresariales, y lo mismo sucede en otros órganos del plan. Desde un punto de vista formal, la función consultiva del CES francés en materia de planificación económica realiza un papel coadyuvante que podría leerse en clave de complementariedad.

La situación italiana podría ser, en este aspecto, similar; la reforma de 1986 del CNEL no sólo aborda cuestiones de composición y conexión con las organizaciones representadas, ya comentadas, sino que ofrece otras perspectivas: su función consultiva se pretende desplegar con mayor incisividad en el campo de la programación, no sólo en la nacional, sino que puede extenderse a la comunitaria. Además, en un alarde de realismo económico, no limita la función consultiva al proceso de valoración y realización previa del plan como programación prácticamente desechada, sino que se introduce en momentos y ámbitos de la decisión de política económica de mayor trascendencia real, en especial la relación que los Ministros del Presupuesto y de la programación económica y el del Tesoro deben presentar al Parlamento, aunque se excluye la competencia consultiva respecto a los presupuestos (62). Todo ello ha llevado al Presidente del CNEL a afirmar la potencialidad de este Consejo como sede de la programación inicial (63). Igualmente cabe hacer las mismas referencias que respecto al caso francés hemos realizado respecto al paralelismo entre el CES, como vía de integración de intereses en la planificación y otros mecanismos más o menos informales de participación, especialmente en la planificación sectorial y regional.

VI. CRISIS DE LA PLANIFICACION (LA CRISIS COMO CRISIS DE LA PLANIFICACION)

Ciertamente, la programación económica nunca ha tenido no sólo una aceptación incontestada, sino tampoco un gran éxito. Incluso en sus momentos de mayor consenso y utilización, las dificultades de relación entre los espacios

(62) Ver art. 10 de la Ley 30.12.1986, que reforma el CNEL.

(63) A. VILLAVICENCIO RÍOS: *op. cit.*

público y privado y de lo que podríamos llamar gobierno del mercado han sido siempre evidentes. Sin embargo, hasta bien entrada la década de los setenta la programación tenía buena salud ideológica, había logrado conformarse como un espacio de encuentro entre los agentes sociopolíticos y dentro de sus límites se encontraban las políticas económicas practicadas.

Después de la primera crisis energética y pasada la inercia de las políticas keynesianas, la planificación general cayó en una desafección triple: académica, económica y política. Académica porque la reflexión económica y politológica sobre las políticas económicas keynesianas y los modelos políticos a ellas asociadas (*welfare state*) aparecen como causas de la crisis en esos campos. Económica por la revalorización de viejas recetas antikeynesianas renovadas en propuestas de política económica de signo contrario, practicadas por la mayoría de los gobiernos del occidente desarrollado. Políticas porque el modelo político, profundamente ligado a las anteriores, es fruto de contestación y se opera una reformulación del mismo que permite hablar de crisis o incluso de gestación de otro distinto a la fórmula «estado social». Aparece entonces claramente ligada la propuesta programadora y su experiencia a un determinado tiempo político-económico y ésta se ve inevitablemente afectada por su crisis. En este sentido, afirmamos que la crisis de la planificación está en la propia crisis.

Respecto a la programación practicada desde la II Guerra Mundial, tres aspectos resultan sustancialmente afectados por la reacción anticrisis generalizada en el mundo occidental, y éstos son: La planificación como programación del crecimiento, la planificación como administración de la demanda y la planificación como momento de redistribución. Todos estos rasgos de intervención programadora, aunque individualizados, se refieren en realidad a la caracterización de la planificación que en el seno del Estado Social se realizaba, ello a pesar de la diversidad de formas que adoptó en sus variantes nacionales.

Es en el marco de condiciones que permiten generar unas expectativas de crecimiento, y para garantizar éste, cuando se ponen en práctica las intervenciones programadoras. En el marco ambiental que posibilitaba el crecimiento, puesto que el primer objetivo de las economías occidentales después de la finalización de la guerra fue la reconstrucción del aparato industrial y productivo, el esfuerzo público en inversiones superó cualquier previsión y comparación anterior. La intensificación del comercio internacional, no ajeno tampoco a la situación postbélica y la introducción de innovaciones tecnológicas, explican el ambiente favorable al crecimiento. La recuperación se materializó en la década de los 50: las estadísticas de crecimiento expresaban empíricamente esta afirmación, pero la programación no sólo se ha desarrollado en el marco ambiental de la bonanza económica el crecimiento era también su casi único objetivo durante esta época, en torno a él se articulaba el elemento de consenso, se posibilitaban amplios acuerdos políticos y sociales que, en definitiva, se articulaban en el reparto de la

riqueza generada. El crecimiento simbolizado en índices de PNB objetivaba las pretensiones político-económicas de la programación. Esta doble consideración indica la poca adaptación de las técnicas de programación general a los momentos de recesión y permite formular lo que podríamos llamar la paradoja de la planificación. «La programación no era tan necesaria cuando las cosas andaban bien, en la *belle époque* del crecimiento, y se ha vuelto imposible cuando las cosas han comenzado a ir mal, porque no había nada que programar. En suma, con crecimiento la programación es inútil, sin él es imposible» (64). La identificación entre ambos términos se expresa en esta paradoja, lo que no debe llevar a la conclusión que parece afirmar la imposibilidad de la planificación en la recesión. No olvidemos que toda intervención pública en economía, como decisión de política económica, es una intervención planificada y que la intervención operó como gran propuesta política anticrisis.

Calificaba uno de los más prestigiosos economistas que inició la revisión de las políticas económicas clásicas que se practicaban desde la última postguerra mundial a los años setenta, de acuerdo con Hicks, como la época de Keynes a este período. Definía a estas políticas como «administración de la demanda». La causa era perfectamente comprensible: «El sistema teórico keynesiano y su política pública correspondiente se elaboraron para satisfacer las necesidades de la época: para afrontar la gran depresión mundial de los años treinta. Ese desastre económico se caracterizaba como una situación de deficiencia masiva de la demanda efectiva» (65). La crisis del 29, caracterizada como crisis de subconsumo, revelaba el enorme desequilibrio existente entre oferta y demanda efectiva. Parecía claro que las terapias propuestas se debían encaminar a compensar ese desequilibrio y posibilitar la utilización de los recursos disponibles. Los efectos perturbadores que a largo plazo pudieran provocar medidas de ese tipo, aun no siendo desconocidos, ni económica ni políticamente se situaron en un primer plano. La economía keynesiana trataba de interpretar un mundo de demanda deficiente, marginando los equilibrios económicos clásicos. La demanda era analizada en sus componentes (consumo, demanda de inversión, demanda pública, etc.); dependiendo así de la situación, se incidía con las políticas públicas estimulando o inhibiendo los factores señalados; el objetivo: evitar la recesión y posibilitar la plena utilización de los recursos disponibles.

En opinión de Klein, las políticas de administración de la demanda acentúan la atención a los parámetros macroeconómicos (66). La programación como técnica de intervención general, cuya atención prioritaria se concentraba en la

(64) G. RUFFOLO: *La qualità sociale*, op. cit., pág. 258

(65) LAWRENCE R. KLEIN: *La economía de la oferta y la demanda*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pág. 17.

(66) L. R. KLEIN: *La economía...*, op. cit., pág. 19.

garantía del crecimiento, encajaba perfectamente en la lógica de intervención keynesiana. Las políticas de estímulo a la demanda y la programación que perseguía el fin del incremento del PNB tenían una correspondencia lineal.

Por último, desde el punto de vista económico, la integración económica que operó el Welfare State se realizó tanto a través de intervenciones públicas como del comportamiento del mercado de trabajo. Las primeras se refieren a las políticas sociales del Estado, que engloban al conjunto de los sistemas de protección estatal (67), las segundas con la forma en que la relación salarial se articuló en los países occidentales durante el período de crecimiento, el reparto del beneficio derivado del aumento de la productividad constituyó el elemento central de esa relación salarial (68). Tanto la política social como la política de rentas han sido consideradas en la propuesta keynesiana como factores de intervención que inciden en la demanda de consumo y por tanto variantes a contemplar en las políticas anticíclicas. En este sentido hemos visto cómo en algunos casos la política de rentas constituyó el eje central de la programación. Sin embargo, no es ésta la conexión que queremos destacar entre la planificación y los mecanismos de integración económica que operaron en el Estado del Bienestar. Las políticas sociales, junto con la fiscalidad, eran las vías a través de las que se articulaba la redistribución de la riqueza. La política social era contemplada como mecanismo programador, en cuanto influía económicamente en la formación de la demanda agregada, y como elemento de contraprestación, de intercambio en el sistema de relación triangular, de naturaleza neocorporativa, entre los agentes sociales y el Estado. La programación interiorizaba este carácter de la política social y asumía también un papel en la redistribución. Por lo demás, el papel reservado a la planificación de corrección de desequilibrios territoriales y sectoriales reforzaba la relación programación-redistribución.

Hay, como se ha visto, una subordinación de la planificación a una perspectiva determinada de la intervención del Estado, aquella derivada de la propuesta keynesiana que reaccionó a la gran crisis económica del período de entreguerras. A su vez esa propuesta interventora era perfectamente integrable en un nuevo diseño político, aquel del Estado Social, que fue posible mantener en el período de crecimiento económico. La programación era la intervención general que resultaba congruente con este modelo y dentro del mismo podía integrarse.

A finales de la década de los setenta había ya un consenso académico respecto a la ineficacia de las fórmulas keynesianas para paliar los efectos de la crisis

(67) BENJAMÍN CORIAT: *Relaciones industriales, relación salarial y regulación: la inflexión neoliberal*, en *Crisis económica y relaciones industriales*. Grupo 2 cultural, Barcelona, 1985, págs. 104 y sigs.

(68) ROBERT BOYER: *Relación salarial, acumulación y crisis: 1968-1982*, en *Crisis económica y relaciones industriales*, op. cit., pág. 207 y sigs. También, del mismo autor, *La flexibilité du travail en Europe*. Ed. La decouverté, París, 1986, pág. 19.

que se evidenció con la primera crisis energética (69). La responsabilidad de estas políticas en la inflación es también aceptada en general, no sólo por aquellos economistas de orientación liberal (70). Desde este punto de partida, la intervención pública en la economía comienza a registrar una oscilación pendular: de las políticas sobre la demanda, en torno a las que se articularon las experiencias programadoras, se pasa a las intervenciones sobre la oferta. Aparentemente, un cambio en las consideraciones técnicas que soportan las políticas económicas no debiera resultar concluyente respecto a la planificación, sin embargo, en la medida en que afecta a la lógica de la intervención que condiciona la actitud de los actores en el nuevo escenario.

Sintetizar las propuestas de los economistas de la oferta es algo que excede a nuestros propósitos; resaltar algunos extremos, para contraponerlos a aquellos otros que posibilitaron un consenso político-social en las pasadas décadas, parece necesario. Acudiremos para ello a destacados portavoces de esta corriente.

Frente al estímulo público dirigido al sistema económico para evitar las situaciones de recesión, la propuesta de intervención sobre la oferta renuncia a estimular al sistema. Se concentra en la reestructuración del aparato productivo para que recupere las condiciones de competencia que le devuelvan su rentabilidad, aun a riesgo de mantener una reducción de la actividad y la recesión, que operarían como terapia a la propia crisis. «El método de la política de oferta trata por tanto de corregir las expectativas respecto de la productividad, o de mejorar las condiciones de la producción de tal suerte que, a unas expectativas dadas, aumente o se mantenga al menos la rentabilidad de la producción... Por lo general, y al menos durante algún tiempo, hay que admitir una reducción de los ingresos, absoluta o al menos relativa» (71). Para facilitar esa recuperación de las condiciones de competencia se propone que las intervenciones favorezcan al máximo la formación de capital privado para la modernización y el incremento general de la productividad (72). Sobre estas propuestas generales se basan sus postulados más importantes.

- Eliminar trabas innecesarias a la actividad económica.
- Reducir riesgos mediante una mayor continuidad de su política económica y la moderación de sus intervenciones en el mercado.
- Ayudar a que se movilice la disposición de los particulares a asumir riesgos.

(69) ANNA DUSO: *L'autocritica del keynesiano*. Ed. Dédalo, Bari, 1985, págs. 58-59.

(70) Ver I. GOUGH: *Economía política del Estado del Bienestar*. Blume Ediciones, Madrid, 1982, págs. 27. También, J. O'CONNOR: *La crisis fiscale dello stato*, Einaudi, Turín, 1977, caps. VII y VIII.

(71) OLAF SIEVERT: *¿El modelo de los años 80?, op. cit.*

(72) L. R. KLEIN: *La economía de la oferta...*, *op. cit.*, págs. 57-58.

- Hacer que el sistema fiscal participe más decididamente en los riesgos empresariales.
- Mantener los propios gastos (estatales) dentro de los estrictos límites, disminuir los gastos financiados vía crédito, pero sin elevar más las cuotas impositivas.
- Fomentar en general las innovaciones.
- Mantener viva la competencia.

Como puede observarse, los postulados referidos a la revalorización del mercado, como propuestas liberalizadoras o desreguladoras dificultan políticamente la propuesta plenificadora. Las propuestas tendentes al control presupuestario y la limitación del gasto, como nuevo credo antiinflacionista, establecen un obstáculo al mantenimiento de las políticas sociales y justifican la regresión que en este campo se ha registrado en la mayoría de occidente.

La centralidad de fórmulas como la productividad, competitividad y recuperación del excedente empresarial, dificultan la elaboración de una política de rentas consensuada, aceptan el desempleo como un nuevo factor estructural del sistema y favorecen un traslado de recursos, incentivos genéricamente considerados, al capital. La intervención, en este caso se traduce en políticas de apoyo a los capitales potencialmente más competitivos. Todas estas consecuencias desvirtúan las posibilidades de recuperar una programación que se articulaba sobre la lógica del consenso, puesto que los elementos de intercambio que los agentes que representan al factor trabajo ponen en juego en una dinámica de programación consensuada resultan básicamente excluidos de las nuevas políticas económicas públicas.

El espacio de la programación resulta limitado con la nueva intervención del Estado. Con ello no se quiere decir que las políticas económicas postkeynesianas no sean políticas programadas y programadoras, que lo son, sino que se diferencian sustancialmente de las experiencias pasadas.

Recordaba Klein que las políticas económicas de la demanda eran propicias para intervenciones generales, establece una correspondencia entre intervención sobre la demanda y políticas macroeconómicas y que estas formas no son apropiadas para la clase de problemas estructurales que han pasado a primer plano durante la crisis. Frente a éstas, propone el ámbito del espacio micro para la intervención, que es el propio de la oferta (73); los problemas de reestructuración del aparato productivo pertenecen básicamente a ese ámbito. El espacio microeconómico es menos propicio para las intervenciones generales y la programación como diseño de objetivos de futuro tradicionalmente ensayada resulta de utilización más problemática.

(73) L. R. KLEIN: *op. cit.*, págs. 57-69.

Distinguir las formas o los ámbitos donde se realiza la programación resulta con todo necesario para establecer las bases de una recuperación de la propuesta de planificación consensual.

Desde el punto de vista macroeconómico, la intervención con vocación programadora se realiza a través de los mecanismos presupuestarios; la política monetaria, de alcance más coyuntural, resulta un complemento instrumental de la primera. Ciertamente, el marco presupuestario puede ser propicio para incorporar una programación consensuada, pero ello depende esencialmente del espacio de intercambio que establezca y posibilite la política presupuestaria diseñada.

El otro ámbito donde de hecho se ha realizado una intervención programada, aunque de corto alcance, es el plano sectorial, marco este de intervenciones microeconómicas.

En el marco industrial, las políticas sectoriales han sido de dos tipos, considerándolas en sentido genérico: Las políticas de reestructuración, de escaso alcance programador, que pretendían la adecuación de la oferta sectorial a las condiciones de competencia, a través de un programa de ajuste del mismo. Este tipo de políticas, en nuestro caso ha tenido procedimentalizadas las vías de participación y creación de consenso; la ley 27/84 sobre reconversión y reindustrialización y la normativa de desarrollo creaba mecanismos de consenso que, hipotecados por las particulares condiciones de relación asimétrica que generan estos procesos, han funcionado relativamente. Las otras intervenciones industriales, en esta dimensión sectorial, han sido en general políticas de incentivación no consensuadas, no englobadas en una perspectiva programadora general, que concebidas aisladamente, se prestan a una contractualización de la decisión con los potenciales destinatarios, pero no se sitúan en la lógica de la planificación por consenso. El criterio que guía a éstas es la centralidad absoluta del mercado; el poder público actúa incentivando, favoreciendo la materialización de las decisiones operadas por el mercado. La política industrial y sectorial puede convertirse en ámbito de programación consensuada si se corrige esa lógica.

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. La mayoría de la doctrina ha sido crítica con la funcionalidad real de los CES, en especial con los modelos consultivos que tan representativamente ejemplifican los Consejos francés e italiano. Igualmente han destacado la escasa eficacia planificadora de estos órganos, aunque formalmente les compete alguna función al respecto. Sin embargo, es forzoso reconocer que estos órganos no han sido inocuos. En los casos en los que tenían alguna competencia en relación con la planificación realizaban una función coadyuvante; la interrelación institucional acaba operando una complementariedad entre la participación administrativa en el plan y la función consultiva.

En los casos en los que los Consejos no tienen función planificadora formal, la concertación y orientación realizan la función de articular el consenso en la política económica que funcionalmente cabe insertarla en la lógica programadora. En todo caso, posibilitan el marco ambiental de consenso para las políticas públicas programadoras.

2. El obstáculo fundamental para los CES y su posible rehabilitación en sus funciones programadoras, en sentido amplio, reside no tanto en cuestiones de diseño institucional como en el tipo de políticas practicadas, que excluyen el espacio de intercambio propio de la dinámica consensual de las relaciones económico-sociales. Dentro de las actuales políticas interventoras, sólo cabe algún papel a las instituciones colegiales de consenso, si se introducen correcciones a la lógica económica de las mismas.

3. La recuperación del Consejo Económico y Social español, como lugar de articulación del consenso en materia de política económica y, por tanto, de su papel coadyuvante en una programación económica, que no deja de serlo aunque se abandone la forma «plan» tal y como administrativamente se ha concebido en algunos casos en las décadas pasadas, dependerá, en buena parte, de la posibilidad de encontrar ese espacio de intercambio hasta ahora inexistente. En todo caso, de encontrarse éste, parecería confirmarse la instrumentalidad de estos órganos, aun los consultivos, para este papel coadyuvante en la articulación del consenso y en la programación económica.

4. La solución no parece pasar por un reduccionismo de estos órganos, para de forma realista acomodar su configuración institucional a los papeles residuales que realmente desempeñan. Ello no sería sino consagrar normativamente la inutilidad de estas instituciones, que como hemos señalado, obedece a otras razones.