

# Observatorio temático de legislación

## El Consejo Económico y Social de España cumple treinta años (Ley 21/1991, de 17 de junio)

ENRIQUE CABERO MORÁN

El Consejo Económico y Social (CES) se creó por la Ley 21/1991, de 17 de junio (BOE del 18). Su primera reunión ordinaria, no obstante, tuvo lugar el 25 de febrero de 1993, para la aprobación de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno (BOE 13 de abril de 1993). Se conmemoró, por ello, el vigésimo quinto aniversario del inicio de su labor el 21 de febrero de 2018, con un solemne acto presidido por el rey Felipe VI, siendo Marcos Peña Pinto presidente del CES (2006-2019). De aquel acto da cuenta detallada, con textos e imágenes, el número 37/2018 de los «Cuadernos del Consejo Económico y Social (CAUCES)».

La ley de creación del CES de España, denominación acuñada para diferenciarlo en su cita de los CES de las comunidades autónomas (doce en la actualidad, como se verá), se aprobó en la IV Legislatura (1989-1993), tercera de las cuatro en las que Felipe González Márquez fue presidente del Gobierno (1982-1996). Comenzó su tramitación parlamentaria como proyecto de ley el 22 de enero de 1991 y se publicó su texto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 31 de enero de aquel año. La aprobación definitiva por el Pleno del Congreso de los Diputados se produjo el 13 de junio de 1991. Resultó difícil llegar a aquella fecha, pues la gestación fue larga y complicada y estuvo sometida a vaivenes políticos y sociales, con arduas discusiones en el seno de varios Gobiernos, desde la entrada en vigor de la Constitución, y hasta con ciertas controversias sobre su diseño en el interior y entre las principales organizaciones sindicales.

De hecho, hubo quienes consideraron que el CES «podría llegar a convertirse en una tercera Cámara», como indicaba, refiriéndose a los ministros de Economía Miguel Boyer y Carlos Solchaga, a propósito de su posible puesta en funcionamiento, Joaquín Estefanía («El País», 10 de julio de 1987), después del anuncio inesperado de Felipe González, en una entrevista concedida a Televisión Española, de atender «la oferta de los sindicatos de un diálogo continuo que potencie la influencia de patronales y sindicatos en la sociedad», mediante la «creación de un Consejo Económico y Social que serviría de lugar de encuentro y de estudio de la Administración con los agentes sociales y con expertos independientes». Si bien había figurado esta decisión «en los dos últimos programas electorales del Partido Socialista Obrero Español», la «necesidad del Consejo ya creó roces entre Boyer y Almunia en 1983, siendo este último ministro de Trabajo».

Las discrepancias se centran fundamentalmente, en primer lugar, en las valoraciones políticas contrapuestas acerca de la coyuntura oportuna para la creación del CES y, en segundo, sobre su encaje institucional entre los instrumentos necesarios para la mejor articulación de la concertación social, su composición, sus funciones y la atribución de la competencia y el procedimiento para la

designación o, en su caso, la elección del presidente o la presidenta de este Consejo. Las dudas, suspicacias y temores suscitados se mueven entre la prevención frente a un nuevo órgano consultivo del Gobierno, al más alto nivel, basado en la participación y el diálogo permanente, con especial peso de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, modelo inédito a nivel estatal en España, la ausencia de las comunidades autónomas en su composición y la relación resultante, desconocida en aquel momento, entre los procesos de concertación social, debilitados y en fase de revisión táctica tras la huelga general del 14-D (14 de diciembre de 1988), convocada por Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores, y la actividad del CES, así como la capacidad de influencia del Gobierno sobre la persona titular de su Presidencia.

Las diatribas que protagonizaron el trámite de presentación por el Gobierno del proyecto de ley y su defensa frente a las enmiendas a la totalidad compendian las citadas resistencias e incertidumbres. Luis Martínez Noval, ministro de Trabajo y Seguridad Social (1990-1993), explicó el proyecto de ley, su oportunidad y contenidos, en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 13 de marzo de 1991 (Diario de Sesiones, Pleno y Diputación Permanente, número 96/1991). Afirmó que respondía, «en primer lugar, a una opción política de progreso en tanto que pretende profundizar en el desarrollo de nuestro modelo constitucional democrático, por la vía de ampliar e institucionalizar la participación de diversos intereses organizados en determinados aspectos del funcionamiento del Estado. Con la creación del nuevo órgano, el Gobierno responde también al mandato constitucional, dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica y social. El Consejo Económico y Social reforzará, sin duda, la participación de los interlocutores sociales y de otros intereses colectivos en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado social y democrático de derecho». Insistió en que «la creación del Consejo constituye un hito más en la larga marcha de diálogo y de participación que ha caracterizado al sistema español de relaciones socioeconómicas y laborales durante los últimos años y contribuirá, sin duda alguna, a consolidar la cultura del acuerdo, de la participación y del consenso». Añadió, asimismo, que «No hay que olvidar, señorías, que los interlocutores sociales partían de posiciones muy distintas, yo diría que opuestas; posiciones opuestas sobre la naturaleza del Consejo, su composición y sus funciones. Hemos debido recorrer un largo camino jalonado de dificultades hasta llegar a un modelo de Consejo y a un texto que ha concitado un estimable grado de consenso. Esta y no otra, señorías, ha sido la causa de no haber traído antes a esta Cámara un proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social. No le pareció al Gobierno políticamente oportuno crear un órgano en cuya configuración no estuvieran de acuerdo sus futuros miembros».

Luis Martínez Noval se esforzó por dar respuesta, principalmente, a una serie de preguntas ineludibles en aquel punto de la tramitación parlamentaria: «¿Para qué sirve este órgano? ¿Qué es preciso hacer para que este órgano sea operativo, para que este órgano funcione? Cuando un órgano carece de competencias decisorias y dentro de su naturaleza consultiva sus dictámenes no tienen fuerza vinculante, la eficacia de sus quehaceres y, en consecuencia, su capacidad de presencia institucional, estarán en función de cuatro factores (...):»:

**a)** «En primer lugar, el rango de la norma que lo crea, un aspecto importante que va a determinar en buena medida la capacidad de presencia institucional del órgano (...). Si además se logra la solvencia de sus dictámenes mediante la justeza de sus apreciaciones, la solidez de sus argumentos y el sentido realista de sus conclusiones, a la vez que se adoptan las decisiones en base a altos grados de acuerdo, habremos sentado, creo yo, las premisas necesarias para que el Consejo goce del prestigio y de la autoridad necesarios para el cumplimiento de su importante función».

**b)** «No es, y me interesa aclararlo, un órgano de concertación o negociación, sino de opinión; no es un órgano de planificación, sino de consulta; (...) Es evidente que, en nuestro sistema de relaciones laborales, presidido por los principios de libertad sindical y de autonomía de las partes, la negociación y la concertación se realizan en otras instancias y por otros métodos (...):».

**c)** «(...) no es un órgano que reemplace a otros organismos consultivos; tampoco tiene,

señorías —e importa decirlo en este ámbito—, vocación de tercera Cámara, sino de órgano de participación de intereses sociales y económicos».

**d)** «Por ser precisamente un órgano de consulta y no de planificación, la referencia constitucional para su creación se encuentra en el ámbito normativo del artículo 105 de la Constitución Española y no del 131.2 (...). Representaría una incongruencia y un contrasentido que se creara el Consejo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución no para cumplir el papel específico para el que estaba previsto en ese artículo, que era la planificación global y general de la economía, sino para desarrollar un modelo distinto, un Consejo Económico y Social, cual este, que sea un lugar de encuentro y de diálogo de los interlocutores sociales y un órgano de carácter consultivo, representativo de intereses socioeconómicos diversos, al estilo —insisto una vez más— de los consejos económicos y sociales de nuestro entorno».

Este último asunto, esto es, el engarce constitucional preciso del CES, que, por cierto, se decide crear por ley ordinaria, como manifestación de su importancia institucional, demanda una reflexión adicional. El ministro en aquella intervención, coincidente en su argumentación con la memoria del proyecto de ley, se decantó por la opción del artículo 105.a) de la Constitución (título IV, «Del Gobierno y de la Administración»), el cual determina que «La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten». Evita así vincular el CES al artículo 131.2 (título VII, «Economía y Hacienda»), que prevé lo siguiente: «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley». La mención a la planificación procede del apartado 1 del mismo artículo 131: «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». De hecho, Luis Martínez Noval se pregunta «si tendría algún sentido crear un órgano que tiene constitucionalmente atribuida una finalidad concreta, finalidad que consiste en la planificación general de la economía, cuando no entra dentro de las previsiones del Gobierno hacer uso de la opción planificadora de la actividad económica general contemplada en el número 1 del citado artículo 131. Si ello es así, hecha esa manifestación de la voluntad del Gobierno, ¿qué razón hay para la creación de un órgano como el del artículo 131.2, que tiene como finalidad estricta ese objetivo de la planificación global y general de la economía? Pero es que, además, señorías, como ya he manifestado, no sería congruente enganchar en esa percha constitucional, la del artículo 131.2, un órgano que tiene una finalidad sustancialmente distinta, más acorde con los tiempos en los que vivimos, con nuestra ubicación geográfica y con nuestra inserción en la Comunidad Económica Europea».

Esta opción del Gobierno, reforzada simbólicamente por el sesgo «más social y menos económico» que traslució la elección del ministro de Trabajo y Seguridad Social para la defensa del proyecto, y no del de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga Catalán, se fundaba en una sentencia del Tribunal Constitucional (STC), entonces reciente, dictada en resolución de sendos recursos de inconstitucionalidad, acumulados, interpuestos por la Xunta de Galicia contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización, y de su homónima Ley 27/1984, de 26 de julio. Se trata de la STC 29/1986, de 20 de febrero (BOE 21 de marzo de 1986), la cual asevera «que el art. 131 de la Constitución responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general como indica su propio tenor literal, y que de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución se deduce también que se refiere a una planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica. Por ello, resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser, como sucede en el caso de la reconversión y reindustrialización. Ello no quiere decir, obviamente, que no entre en el ámbito de la libertad del legislador —dentro del marco constitucional— el llevar a cabo la planificación por ley, y previas las consultas que se estimaran pertinentes en la fase de elaboración de cada plan, para

garantizar su mayor acierto y oportunidad. Pero, en lo que aquí interesa, debemos afirmar que el art. 131 de la Constitución contempla un supuesto distinto del objeto del real decreto-ley y de la ley impugnados, por lo que la inobservancia del mismo no da lugar a la inconstitucionalidad de tales normas» (fundamento jurídico 3º).

Precisamente, esta discusión sobre si el CES se corresponde con el consejo anunciado en el artículo 131.2 de la Constitución fue determinante en la fundamentación de las principales discrepancias entre los grupos parlamentarios. La diputada Esther Larrañaga Galdós, de Eusko Alkartasuna, integrada en el Grupo Mixto, expresó su rechazo a esta tesis del ministro, porque, «En la medida en que precisamente dicho artículo es el único que contempla la participación de las comunidades autónomas, amén de otras organizaciones económicas y sociales, en la planificación económica, consideramos que dicho proyecto ha de desarrollarse en base a lo previsto en el mismo». También la mayor parte de la intervención del diputado Ricardo Peralta Ortega, del Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, se dedicó a desmontar, desde su punto de vista, las explicaciones dadas por el ministro para desvincular el CES del artículo 131.2 de la Constitución. Consideró que el CES «previsto en este proyecto de ley es extraordinariamente confuso. Ha dicho el señor ministro de Trabajo que sus competencias no son exclusivamente laborales y es verdad (...), pero este Consejo Económico y Social va a crear confusión si en un momento determinado se procede, como parece imperativo constitucional, a desarrollar el artículo 131.2, pues se producirá un solapamiento de competencias. Por eso nos tememos que la razón de ser de este proyecto de ley sea intentar arrumbar y enterrar definitivamente el artículo 131.2 de la Constitución. Pero va a producir también confusión en el desarrollo de las distintas comunidades autónomas (...)». Por su parte, el diputado Juan Ramón Calero Rodríguez, del Grupo Popular, destacó que esperaban la configuración de «un órgano consultivo de la sociedad y las comunidades autónomas para el gobierno en asuntos económicos y sociales, basado en las previsiones del artículo 131 de la Constitución Española», y que, «en vez de ello, el Gobierno nos presenta un Consejo Económico y Social como un órgano de la Administración, como un órgano administrativo de funciones consultivas, pero siempre al servicio y bajo la dependencia estricta y completa de la Administración del Estado». Criticó que el redactor de la memoria efectuara «ímprobos esfuerzos para desvincular el Consejo que configura el proyecto del órgano al que se refiere el artículo 131 de la Constitución Española», alegando «la estrecha conexión entre el Consejo del artículo 131 y la planificación económica que, además, entiende el redactor de la memoria que ha de considerarse siempre como planificación global. Esto a nosotros nos parece un grave error inicial». Y discutió, entre otras afirmaciones, que el origen del CES se hallara en el artículo 105 de la Constitución, pues «No era necesario crear un Consejo Económico y Social para regular algo que ya está regulado en la Ley de 17 de julio de 1958», puesto que el «trámite de audiencia a los interesados que recoge el artículo 105 de la Constitución estaba en una ley del año 1958 que sigue en vigor (...)». Finalmente, el diputado Alejandro Cercas Alonso, del Grupo Socialista, consideró «bastante paradójico que ese sea el argumento básico, porque es intrascendente que este proyecto de ley no sea el desarrollo del artículo 131.2 de la Constitución. (...) Este Consejo Económico y Social no es el Consejo del 131.2 de la Constitución, entre otras cuestiones porque el artículo 131.2 no prevé ningún Consejo Económico y Social y mucho menos, como ha dicho el señor Peralta, se podría haber hurtado el nombre, porque, como tendremos ocasión de ver, incluso cuando se pretendió bautizar el Consejo del 131.2 de la Constitución, fue derrotado en la Comisión Constitucional, porque la mayoría, salvo dos de los votos de la derecha (en aquel momento Coalición Democrática), todos estuvieron en contra de que ese Consejo fuese el Consejo Económico y Social».

La exposición de motivos de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social (LCES), eludió manifestarse sobre cuál es o habría de ser el artículo constitucional de referencia para la creación de este Consejo, o aquel en cuyo cumplimiento se aprobaba la ley, ni siquiera si tal precepto existe o supone una decisión que emana difusamente del propio modelo de Estado. Explica, a fin de cuentas, que «La Constitución Española recoge el mandato, dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social», que «El

órgano que se crea, cuya denominación es la de Consejo Económico y Social, refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho», y que, «Al tiempo que cumple con esta función constitucional, el Consejo Económico y Social sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socio profesionales». En consecuencia, las líneas básicas que informan la LCES, «y que configuran la institución que en el mismo se crea, son las siguientes:

- a)** El Consejo Económico y Social se configura como un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica y laboral.
- b)** La función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Gobierno en el indicado ámbito material. Esta participación se materializa fundamentalmente en la emisión, con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa, de informes y dictámenes.
- c)** El Consejo podrá, por propia iniciativa, elaborar informes y estudios sobre una serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas.
- d)** El Consejo Económico y Social cuenta con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gocen de representatividad, así como de otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos.
- e)** No se prevé la participación de representantes del Gobierno, dado el carácter del Consejo de órgano consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización.
- f)** Se prevé la presencia de expertos que contribuirá a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollarán su función con independencia.
- g)** El Consejo goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia».

La Constitución no da nombre al Consejo previsto en el artículo 131.2, ciertamente. Prefiere dejar su concreción, incluso la decisión sobre la existencia o no de un CES al estilo europeo, al legislador posconstitucional. No obstante, los adjetivos «económico» y «social» aparecen juntos una vez, de esta manera, amén de su emparejamiento con distinto orden y género en el epígrafe del capítulo 3º del título I, «De los derechos y deberes fundamentales»: «De los principios rectores de la política social y económica». Ha de irse al inicio del preámbulo: «La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. (...)».

Con anterioridad a la promulgación de la LCES ya se habían aprobado ocho leyes y un decreto para la creación de los CES de ámbito autonómico, dotados de una estructura y composición muy semejantes, así como con finalidad, funciones y competencias análogas, mas referidas al marco competencial asumido en aquella fecha por las Comunidades correspondientes. La inexistencia de un modelo estatal, la falta de tradición histórica, por efecto de la dictadura, y las incertidumbres desprendidas de la redacción del citado artículo 131 de la Constitución, motivaron la ausencia de los CES en los contenidos de la primera generación de estatutos de autonomía (1979-1983). Con todo, los buenos resultados de las dinámicas participativas y el diálogo directo entre los llamados interlocutores sociales y económicos y los gobiernos autonómicos, animados por la valoración positiva de la puesta en funcionamiento de este tipo de instituciones u órganos en los Estados de nuestro entorno, y hasta en la definición institucional de la hoy Unión Europea, llevaron a sumar a los procesos de concertación social la búsqueda de acuerdos autonómicos para la creación de un CES propio. La indeterminación del engarce constitucional o estatutario no supuso un escollo para su

regulación legal, que prefirió inspirarse en lo acaecido en otros países y partir del fomento de la participación social, tan engranada con el Estado social y democrático de Derecho y el mandato esencial a los poderes públicos contenido en el artículo 9.2, que culmina el título preliminar de la Constitución: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En la primera generación de estatutos de autonomía no se prestó especial atención al diálogo social. Tampoco se previeron como instituciones estatutarias los CES. Sin embargo, los parlamentos autonómicos empezaron a legislar pronto sobre estos asuntos. Se buscó inicialmente un tipo de órgano, ausente en la Constitución, capaz de otorgar permanencia y estabilidad al dialogo social nacido de los artículos 7 y 9.2, ceñido al marco de las relaciones laborales *lato sensu*. Pertenecen a esta opción la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, sobre el Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco (derogada y sustituida por la Ley 11/1997, de 27 de junio, del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua, derogada y sustituida por su homónima Ley 4/2012, de 23 de febrero), la Ley 4/1983 de 27 de junio, del Consejo Andalúz de Relaciones Laborales, el Decreto 3/1984, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo de Relaciones Laborales de la Comunidad de Madrid (derogado por la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social; el Decreto 103/1997, de 31 de julio, lo volvió a crear y se suprimió por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público), y la Ley 7/1988, de 12 de julio, de creación del Consejo Gallego de Relaciones Laborales (derogada y sustituida por la Ley 5/2008, de 23 de mayo). Continuaron su estela la Ley 2/1995, de 30 de enero, de creación del Consejo Canario de Relaciones Laborales, y la Ley 9/2002, de 6 de junio, de creación del Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha.

Otras Comunidades eligieron, más tarde, una fórmula diferente, la de los Consejos del Diálogo Social. Destaca, en este sentido, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), que introduce entre los «Principios rectores de las políticas públicas», en su artículo 16.4, «El fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, reconociendo el papel de los sindicatos y organizaciones empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales. Para ello podrá regularse un Consejo del Diálogo Social en Castilla y León». Al amparo de este último inciso, se aprobó la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional, que lo define «como máximo órgano de encuentro y participación institucional de los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Castilla y León, de carácter tripartito y adscrito a la Consejería competente en materia de ejecución de la legislación laboral» (artículo 1.1).

La tendencia autonómica se decantó pronto a favor de la generalización de los CES, respetando la lógica y pacífica convivencia con los órganos del diálogo social tripartito. La primera de las leyes autonómicas fue la Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre el Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, que realiza un esfuerzo sobresaliente en su preámbulo para explicar las razones que llevan al Parlamento Vasco a aprobar la creación del CES-EGAB, con argumentos históricos acerca de las loables consecuencias socioeconómicas de la participación institucional o institucionalizada en nuestro entorno cultural europeo. Se cita como antecedente el Consejo Nacional Económico de la República Francesa, creado por Decreto de 16 de enero de 1925. Otras leyes, como las del Principado de Asturias (1988), La Rioja (1989), Aragón (1990) y Extremadura (1991), y el decreto de la Comunidad Valenciana (1991), parten, bien que con mayor o menor entusiasmo en la pormenorización de los argumentos en su exposición de motivos, de las aspiraciones de las organizaciones sindicales y empresariales y de los planteamientos derivados del Estado social y democrático de Derecho (con cita o no del artículo 1 de la Constitución) y sus consiguientes mandatos constitucionales, así como de los preceptos estatutarios sobre el progreso económico y social, la participación social y el bienestar y la calidad de vida. Solamente

tres, las leyes de Canarias y de Castilla y León, ambas de 1990, y la de Madrid (1991) mencionan en sus preámbulos artículos concretos de la Constitución: la ley de Canarias el 131.2, la de Castilla y León el 9.2 y la de Madrid el 7.

En la legislación sobre los CES, curiosamente, no se ha producido una interacción real entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni siquiera tal vez entre estas. Se han dado procesos paralelos, aunque parecidos por las circunstancias, claramente inspirados en los modelos comunitario europeo (artículos 193 a 198 del Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea) y francés. La influencia del CES de Naciones Unidas ha sido menor por la distinta naturaleza de su composición y la dimensión de sus competencias (artículos 61 a 72 de la Carta de las Naciones Unidas). En todo caso, los CES autonómicos han ido adquiriendo un mayor peso gracias a ciertas reformas estatutarias, así como a su consolidación como instituciones propias en la segunda generación de Estatutos de Autonomía (2006-2011). Véanse, en este sentido, los artículos 132 y 160 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 102 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, 78 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 179 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, 19 y 81 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 15 y 47 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y 20 y 42 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en su redacción dada a estos por los artículos 24 y 47 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril).

Todas las Comunidades Autónomas decidieron crear sus CES, muchas de ellas, como se ha podido ver, en torno a las fechas de la aprobación de la LCES y de la constitución efectiva del CES de España. La quiebra de los procesos de concertación social a nivel estatal, a finales de los ochenta y principios de los noventa, unida a la crisis económica iniciada en 1993 y a la amplia asunción de competencias en materia laboral, económica y social por todas las Comunidades, condujo a la necesidad de generar nuevos espacios de diálogo institucional, cimentados en la función constitucional de los sindicatos y las asociaciones empresariales (artículo 7) y complementados con otros sujetos colectivos contemplados, a distinto nivel constitucional, en los artículos 51.2 (organizaciones de consumidores y usuarios) y 52 (organizaciones profesionales de diversa índole, entre las que se remarcan las dedicadas a los sectores agropecuario y pesquero, según el artículo 130, y a la economía social, en sintonía con el artículo 129.2), acompañados siempre de personas expertas, que fortalecen la fundamentación de los asesoramientos y propuestas, así como la independencia en la conformación de las decisiones y criterios. Dentro de su plena independencia, los CES autonómicos, al igual que el de España, se vinculan al Gobierno, aunque en su composición no haya representantes de la Administración (recuérdese que supone una excepción el CES de la Comunidad Foral de Navarra: «El Consejo Económico y Social de Navarra estará integrado por treinta miembros, incluido su presidente. a) De ellos, siete conformarán el Grupo Primero que integrará a los representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de entre los cuales, al menos uno, corresponderá al ámbito de la Administración Local de Navarra (...)»; la presidenta actual es Elma Saiz Delgado, consejera de Economía y Hacienda del Gobierno Foral), salvo el CES de Castilla y León, que, por obra de la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León, se adscribe a las Cortes.

Son doce en la actualidad los CES autonómicos, puesto que cuatro de los suprimidos con motivo (o con la excusa) de la crisis económico-financiera internacional iniciada en 2008 no se han recuperado (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja) y uno se encuentra en fase de constitución (la Ley 6/1992, de 26 de junio, de creación del Consejo Económico y Social de Cantabria, fue derogada por la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de medidas administrativas, económicas y financieras para la ejecución del plan de sostenibilidad de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria; se creó de nuevo por la Ley 8/2018, de 11 de diciembre, y por Decreto 43/2020, de 9 de julio, que ha sido objeto de recurso, se procedió al nombramiento de la presidenta

y los miembros). Los doce CES autonómicos existentes y en funcionamiento en este momento son (se relacionan cronológicamente tomando como referencia la fecha de aprobación de la norma de creación y se indican las leyes que, en su caso, se han ido sucediendo, aunque no las modificaciones parciales):

- a)** Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre el Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, derogada y sustituida por la Ley 9/1997, de 27 de junio, derogada y sustituida a su vez por la Ley 8/2012, de 17 de mayo.
- b)** Ley 8/1990, de 14 de mayo, del Consejo Económico y Social de Canarias, derogada y sustituida por la Ley 1/1992, de 27 de abril.
- c)** Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón.
- d)** Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- e)** Decreto 8/1991, de 10 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, derogado por la Ley 1/1993, de 7 de julio, de la Generalidad Valenciana, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, derogada y sustituida por la Ley 1/2014, de 28 de febrero.
- f)** Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura.
- g)** Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- h)** Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra, derogada y sustituida por la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo.
- i)** Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia.
- j)** Ley 3/1997, de 16 de mayo, de creación del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, derogada y sustituida por la Ley 7/2005, de 8 de junio.
- k)** Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.
- l)** Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears (la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, suspendió la vigencia de la Ley 10/2000 y la disposición final séptima de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2016, habilitó la recuperación de su vigencia).

En estos treinta años se ha demostrado que la creación, consolidación y actualización de los CES han resultado un acierto en la construcción y el desarrollo del sistema institucional del Estado social y democrático de Derecho. No se discute su existencia, pero sí se critica su supresión, con la recuperación como consecuencia en las Islas Baleares y Cantabria y el mantenimiento de propuestas de refundación en otras. Se han convertido en instituciones imprescindibles, percibidas con gran fuerza en coyunturas que requieren mayores esfuerzos colectivos, como la actual, con suficiente legitimación social. No es casual que los CES emergieran en la Europa occidental para la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial. El pasado 1 de junio, el nuevo presidente del CES de España, Antón Costas Comesaña, aseveraba en su intervención inaugural del Encuentro de los CES dedicado a «La reconstrucción económica y social tras la pandemia del coronavirus», celebrado en el CES de Castilla y León, a causa del trigésimo aniversario de su constitución, que «si no existiésemos hoy como ya existimos, sería el momento para crear figuras de este tipo».

Pasan a un segundo plano, por ello, las controversias sobre el origen constitucional del CES de España y, por ende, de los de las Comunidades Autónomas. Se han superado las dudas sobre la complementariedad del diálogo (o la concertación) social y los CES, sin ánimo real, ni pretensión técnicamente posible, de suplantarse o superponerse, ya que se trata de instrumentos muy distintos y, como se sabe, activadores de resortes diferentes en los engranajes del sistema constitucional. La negociación y, en su caso, el acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y

empresariales más representativas responden al ejercicio de la función de tales sujetos colectivos, definida en el artículo 7 de la Constitución, así como al de la función del Ejecutivo, prevista en el artículo 97. La función consultiva y de informe y propuesta, de naturaleza participativa, de los CES no puede confundir su espacio, aun coincidiendo en su composición parte de los actores protagonistas. La rotundidad de los hechos situó pronto al CES de España, pues recuérdese que empezó su actividad ordinaria con el duro debate de las reformas de la legislación laboral y de seguridad social de los años 1993-1994, que supusieron la ruptura de la concertación social en el último período del Gobierno presidido por Felipe González y que, con una pugna irresoluble entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, puso a prueba la solidez de un CES recién nacido, que, sin embargo, salió reforzado. No pudo haber consenso en la valoración del proyecto de reforma (se desestimó el 4 de noviembre de 1993, después de doce horas de debate, la propuesta de dictamen, reelaborada por los expertos, al emitirse treinta y ocho votos en contra, once a favor y dos abstenciones), pero sí lo hubo en la contribución de todas las organizaciones y personas expertas para consolidar una institución que prometía éxitos notables.

En aquel contexto, Federico Durán López, presidente del CES (1992-2001), escribía en «El País», el 6 de diciembre de 1993, que debía aclararse que «el Consejo no es sede adecuada para, ni puede interferir con, los procesos de concertación social en los que se negocian, entre los poderes públicos y los agentes sociales y económicos, determinados aspectos de la política económica y de las relaciones laborales. (...) La actuación del Consejo en estos terrenos tiene que situarse en una perspectiva más general (un dictamen, por ejemplo, sobre los problemas actuales y futuros de la financiación de la Seguridad Social) y, por tanto, nunca colisionaría con las prácticas de concertación social (...). Ante todo, y sobre todo, es la institución establecida para garantizar la participación de los agentes económicos y sociales (en definitiva, de los ciudadanos a través de las organizaciones o asociaciones correspondientes, artículos 9.2 y 23 de la Constitución), en el proceso de formación de la voluntad política, y en concreto, de la voluntad legislativa, sobre las materias socioeconómicas y laborales». En esta línea se pronuncia Jaime Montalvo Correa, presidente del CES (2001-2006), asegurando que «Las organizaciones que representan a los empresarios, a los trabajadores, a los consumidores, a los cooperativistas como representantes de la sociedad civil, no solo existen para discutir cuánto deben subir los salarios cada año, deben participar en el proceso de formación de las normas económicas y sociales». Resulta así porque las «sociedades contemporáneas cada vez son más complejas y cambiantes, lo que requiere con mayor intensidad una más variada y cualificada participación de los agentes sociales que intervienen en las relaciones sociales y económicas, al objeto de que las decisiones que deban adoptarse por las instancias gubernamentales gocen del mayor grado de aceptación y consenso posible que redundará siempre en beneficio de la gobernabilidad» (en «Banca Cooperativa», número 34, septiembre de 2005). Recordaba Marcos Peña Pinto, presidente del CES (2006-2019), en el prólogo del meritado número de CAUCES sobre el vigésimo quinto aniversario del comienzo del funcionamiento de la institución, que «La actividad del CES se inició en 1993, un mal año desde la perspectiva socioeconómica, y cumplió veinticinco años en 2018, un año de recuperación tras la más dura de las crisis vividas en este período de democracia institucional» (se podría añadir ahora que el presidente Antón Costas Comesaña ha tomado posesión el pasado 12 de mayo, a los pocos días de la conclusión del estado de alarma para la contención de la pandemia de COVID-19). Destacaba como éxito la «continuidad en el análisis» y la «consistencia y coherencia en los criterios del CES, porque su principal explicación está en la valoración por los miembros de este Consejo del consenso, del diálogo, como técnica de trabajo y como objetivo de este trabajo».

Se sabe hoy que el CES de España excede con mucho las previsiones en materia de «audiencia a los ciudadanos» del artículo 105.a) de la Constitución. Se intuye con más claridad aún que el consejo al que se refiere el artículo 131.2 no recibirá un desarrollo legal distinto del efectuado para el CES, y no porque se considere que la planificación por el Gobierno de la actividad económica general haya sido abandonada, ya que no es así, pues sigue ganando relevancia en España y el resto de la Unión Europea (planes sectoriales y temáticos, planes generales, como el actual de reactivación, transformación y resiliencia, planes estratégicos, como el documento «España 2050.

Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo», etc.), sino por la pretensión de los Gobiernos de no someterse a más procedimientos reglados de consulta, así como por la existencia del CES, que se ajusta perfectamente a las exigencias del artículo 131.2, enriquecidas por los artículos 9.2 y 23, y cumple con solvencia las competencias y funciones asignadas. Seguramente, como ha sucedido en los estatutos de autonomía, el CES habrá de ser mencionado en la Constitución tras la anunciada, sin fecha, revisión de la misma en relación con los principios rectores de la política social y económica.

El trigésimo aniversario de la aprobación de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, que solamente ha recibido una modificación muy temprana, salvando un olvido (adición del artículo 10, «Régimen presupuestario de control y contabilidad», por el artículo 109 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992), ha llegado en una coyuntura muy difícil. La terrible pandemia de COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, y las medidas para su contención y control han originado una durísima crisis social y económica. Con el nombramiento del presidente Antón Costas Comesaña (Real Decreto 315/2021, de 4 de mayo) comienza una nueva etapa, con la que concluye la larga fase de presidencias en funciones (2019-2021), atendidas con una dedicación ejemplar que ha de agradecerse a las organizaciones y las personas que las han representado. Centrará esta etapa la reconstrucción económica y social y el desarrollo del Plan de Reactivación, Transformación y Resiliencia, que, junto al cumplimiento de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, de Desarrollo Sostenible, y el Pacto Verde Europeo, exigen y exigirán reformas profundas en las políticas y la legislación correspondiente. La «inversión social» para curar las heridas de una sociedad muy dañada, y como instrumento de estabilidad y crecimiento de un sistema económico más sano, resistente y sostenible, capaz de generar empleo de calidad y bienestar, y la revisión de un «contrato social» coherente con el fortalecimiento del Estado social y democrático de Derecho, proclamado en el artículo 1.1 de la Constitución, se hallan en la base de los primeros anuncios realizados por el actual presidente. Que sea un buen aniversario para avanzar en diálogo, participación y consensos sociales.