

El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Qué es, cómo desarrolla su actividad y cuál es el valor público que aporta a la Administración de la Comunidad de Madrid

*Iustum et tenacem propositi virum
non civium ardor prava iubentium,
non voltus instantis tyranni,
mente quatit solida*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿QUÉ ES EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL?—2.1. Creación.—2.2. Calificación y naturaleza jurídica.—2.3. Régimen jurídico. III. ¿CÓMO DESARROLLA SU ACTIVIDAD EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL?—3.1. Funciones.—3.2. Actividad rogada.—3.3. Iniciativa propia.—3.4. Composición.—3.5. Órganos.—3.6. Funcionamiento.—IV. ¿CUÁL ES EL VALOR PÚBLICO QUE EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL APORTA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID?—4.1. Balance.—4.2. Debilidades.—V. A MANERA DE CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ocupa del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Se trata de un órgano consultivo de la Administración

* Julián González Cid, Secretario General del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Miguel Ángel Sánchez Domínguez, Jefe del Área Jurídico-Social del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.

regional, que es poco conocido en la Sociedad madrileña, a pesar de que fue creado en 1991, mediante una Ley de la Asamblea de Madrid, y tuvo su reunión constitutiva en mayo de 1992, realizando ininterrumpidamente su labor desde esa fecha, y habiendo emitido desde entonces un total de 257 Informes sobre los aspectos más dispares de la realidad económica y social de la Comunidad de Madrid.

Este artículo pretende, pues, reflejar el camino recorrido por esta Institución en sus más de trece años de existencia, intentando conceptualarlo, definir su naturaleza jurídica, explicar su manera de funcionar y, finalmente, hacer un balance de las luces y sombras que pueden encontrarse en su trabajo y en la posible repercusión de éste en la mejora de la acción de gobierno, en el conocimiento de la situación socioeconómica de la Región madrileña y en el modo de servir de cauce de participación y diálogo de los agentes económicos y sociales, fundamentalmente empresarios y sindicatos, acompañados por el grupo de expertos, en el debate de aquellos asuntos que, afectando a la Comunidad de Madrid y a sus ciudadanos, presentan repercusión, bien económica, bien social.

II. ¿QUÉ ES EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL?

2.1. Creación

La Constitución española garantiza y fomenta la participación ciudadana en la vida política, económica y social, no sólo a través del procedimiento electoral —cauce más expresivo del Estado social y democrático de Derecho—, sino también a través de otros cauces y procedimientos; y de manera muy singular, en su artículo 7, establece que los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Asimismo en el apartado tercero del artículo 9 del texto constitucional se indica que «corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

El Ordenamiento constitucional en su conjunto promueve la estructuración de la Sociedad y del Estado como cuerpos participados o participativos, inclinándose por las técnicas de participación organizada mediante estructuras que canalizan esa participación y que se convierten en sujetos activos de la misma ¹.

Este principio de participación, entendido como la soberanía puesta en práctica, que es característica de todo Estado democrático, tiene diversos cauces. Uno de ellos es el regulado en el artículo 23 del texto constitucional, donde se contiene el denominado derecho de participación, con la siguiente formulación: «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos

¹ T. Font i Llovet, «Órganos Consultivos», *Revista de Administración Pública*, núm. 108, septiembre-diciembre de 1985, p. 53.

públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Debe recordarse que el derecho de participación se encuentra recogido dentro de la Sección primera «*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*» del Capítulo segundo «*Derechos y libertades*» del Título I «*De los derechos y deberes fundamentales*». Esta posición sistemática pone de relieve la importancia que los redactores de nuestro texto constitucional otorgaron a este derecho. A este respecto, la figura de los Consejos Económicos y Sociales, y de otros órganos que se configuran en el Estado social² como partícipes de los «asuntos públicos», no tiene cabida en este modo de participación basado en un principio democrático al que el citado derecho quiere dar respuesta, y cuyos sujetos activos son los propios ciudadanos³. La participación de los Consejos se basa en una habilitación del Estado constitucional democrático de Derecho para configurar la estructura del Estado social dando cabida a los agentes sociales en determinados órganos, en este caso los Consejos Económicos y Sociales para hacerlos partícipes de manera consultiva, no decisoria, en la actividad estatal, especialmente en la actividad normativa respecto a las materias económico-sociales⁴.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, y dentro de la clásica distinción entre órganos estatutarios (Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente) y órganos de relevancia estatutaria (Defensor del Pueblo autonómico, Consejo Consultivo y Tribunal de Cuentas autonómico), sólo este último, bajo la denominación de Cámara de Cuentas, está directamente recogido por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 44⁵, tras su reforma, efectuada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de

² Al efecto de poner de relieve la relación entre la figura de los Consejos Económicos y Sociales y el Estado social es imprescindible la consulta del Capítulo XXVII, «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», elaborado por Manuel Aragón Reyes, pp. 605 a 617, en la obra colectiva *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*, dirigida por Enrique Álvarez Conde, Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 2003. Especialmente sus pp. 606 a 611. *Vid.* también del mismo autor, *Libertades económicas y Estado social*, McGraw-Hill, Colección Estudios Ciencias Jurídicas, Madrid, 1995. En esta obra el autor reflexiona sobre el significado, eficacia jurídica y problemas del Estado social en la actualidad. Al integrarse esta obra por cuatro artículos, revisten especial interés para el objeto de nuestro análisis el primero «Constitución económica y libertad de empresa» (pp. 2-34) y el último «Los problemas del Estado social» (pp. 121-141).

³ «... el derecho de participación viene a dar respuesta al principio de soberanía popular que el artículo 1 de la Constitución consagra, proclamando que *la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*, esa participación ha de proyectarse sobre tales poderes, interpretación, de otra parte, que coincide con el contenido de las modalidades de participación que el propio artículo 23 reconoce. (...) Por lo demás, ésta ha sido precisamente la postura adoptada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 51/1984, de 25 de abril, (...) y en la Sentencia 212/1993, de 28 de junio». Luis Aguiar de Luque y María Dolores González Ayala, «Comentario al artículo 23.1. Derecho a participar en asuntos públicos», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigida por Óscar Alzaga Villaamil, Editorial Cortes Generales y EDERSA, 1997.

⁴ *Vid.* a estos efectos también el Capítulo elaborado por Manuel Aragón Reyes y referenciado en la nota 2.

⁵ Desarrollada posteriormente por la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que, dando cumplimiento al mandato del Estatuto, establece su composición, funciones, régimen de actuación y organización

julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero⁶, puesto que antes de la misma no se recogía este órgano, hay que señalar que el Estatuto no hace mención expresa al Defensor del Pueblo autonómico o al Consejo Consultivo, probablemente por ser Madrid la sede del Defensor del Pueblo estatal o del Consejo de Estado, y estar esa decisión normativa condicionada por el intento de evitar la duplicación de Instituciones ya existentes en el ámbito estatal.

El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid no se encuentra tampoco recogido en el articulado del Estatuto de Autonomía, por tanto, este organismo es una institución de fundamento estatutario genérico, creada por el Parlamento autonómico, mediante una norma con rango legal, de acuerdo con la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, reconocida en el artículo 148.1.1.º de la Constitución y que es asumida por todos los Estados⁷.

Y así, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la citada Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, proclama en el apartado tercero de su artículo 1 que: «La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España.» Igualmente, en el apartado cuarto de su artículo 7, recoge el mandato de que «corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid (...) “facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”». Por otra parte, el número 17 del apartado primero del artículo 26 del mismo texto legal, en su versión actual, otorga a la Comunidad de Madrid la com-

⁶ Si bien es cierto que no ha sido objeto de desarrollo en la Comunidad de Madrid una figura similar a la del Defensor del Pueblo —a diferencia de lo regulado en otras Comunidades Autónomas, como puede ser el Síndic de Greuges de Cataluña, Valencia y Baleares; el Valedor do Pobo Galego, el Justicia de Aragón o los Defensores del pueblo andaluz, vasco o canario— no es menos cierto que la Comunidad de Madrid no es ajena a la *vis atractiva* de esta «magistratura de persuasión» y a la «ombudsmanía», en expresión de la doctrina que se ha ocupado de este asunto. Así se han creado figuras similares al Defensor del Pueblo, bajo criterios de calidad de la actividad administrativa, orientados a determinados sectores administrativos delicados o complejos. En este sentido, es de destacar en la Comunidad de Madrid la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor; desarrollada por el Reglamento de organización y funcionamiento de esta figura, aprobado por la Mesa de la Asamblea el 18 de noviembre de 1997, el Decreto 22/1999, de 11 de febrero, de creación del Defensor del Contribuyente, así como la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria, por la que se da carta fundacional a la figura del Defensor del Paciente (arts. 36 a 39).

⁷ José Antonio Souto Paz y Marta Souto Galván, «Otras Instituciones y Órganos estatutarios o de relevancia estatutaria en la Comunidad de Madrid», Capítulo XXI de la obra colectiva *«Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid»*, Enrique Arnaldo Alcubilla (coord.), Editorial Comunidad de Madrid. Consejería de Justicia y Administraciones Públicas. 2003, pp. 553 a 555. En la p. 554 se recoge la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1984, de 14 de junio, en cuyo fundamento jurídico 2, el Tribunal, al referirse a las instituciones de autogobierno del País Vasco, señala que «estas instituciones son primordialmente las que el Estatuto vasco crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno».

petencia exclusiva para el «fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». En consecuencia, y según el apartado segundo del citado artículo 26, le corresponde en este ámbito «la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución española».

Será necesario insistir, por tanto, en que la institución del Consejo Económico y Social en la Comunidad de Madrid, no encuentra su regulación (ello es propio de los órganos estatutarios) ni tampoco mención expresa (lo que sería propio de los órganos de relevancia estatutaria) en el texto del Estatuto, del mismo modo que sucede en los articulados de varios de los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, aunque últimamente se percibe la voluntad de recoger en los respectivos Estatutos la figura de los Consejos Económicos y Sociales. A modo de ejemplo, este hecho sucede en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (tras su reforma por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero), en el Proyecto de Estatuto de la Comunidad Valenciana y en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su artículo 72 hace referencia a la Comisión Jurídica Asesora y al Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña (CTESC), órgano este último similar a la habitual figura de los Consejos Económicos y Sociales, aunque dotado de mayores competencias en su ámbito material, incluyendo asuntos laborales y ocupacionales.

La Comunidad de Madrid, en cumplimiento de estas competencias y fines encomendados por su principal texto normativo, creó, por Decreto 3/1984, de 19 de enero, el Consejo de Relaciones Laborales, con funciones de asesoramiento, apoyo, participación y promoción de las relaciones de empleo y de los asuntos de interés laboral en el marco de la colaboración con los interlocutores sociales. A través del Consejo de Relaciones Laborales, la Comunidad de Madrid y los agentes sociales colaboraron en materias de política de empleo, fomento de la creación de puestos de trabajo, formación profesional y desarrollo económico de la Región.

En el marco de las competencias asumidas estatutariamente y con la experiencia del tiempo de funcionamiento del Consejo de Relaciones Laborales⁸, surgió la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. El citado Consejo celebró su sesión constitutiva el día 8 de mayo de 1992, acordando la creación de una Comisión de Trabajo que actuase como Comisión Permanente en tanto se elaboraba su Reglamento de Organización y Funcionamiento. Por Resolución de 12 de noviembre de 1992, del Presidente del Consejo Económico y Social, se ordenó la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en cumpli-

⁸ El Consejo de Relaciones Laborales que se declaró extinguido en virtud de la Disposición adicional primera de la Ley de creación del CES, se ha creado de nuevo por el Decreto 103/1997, de 31 de julio, como instrumento de diálogo social en materia de trabajo y relaciones laborales en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en desarrollo del Pacto por el Desarrollo, el Empleo y la Formación.

miento del mandato recogido en el apartado primero, párrafo b), del artículo 12 de la Ley de creación.

2.2. Calificación y naturaleza jurídica

El Consejo Económico y Social es un órgano de participación tripartito y de carácter consultivo en materias económica y social de la Comunidad de Madrid en el ámbito de su competencia, del que forman parte tanto los interlocutores sociales como expertos designados por el Gobierno, llevando a cabo sus actuaciones con total independencia funcional respecto de los restantes órganos e instituciones de la Comunidad de Madrid (arts. 2 y 3 de la Ley 6/1991, de 4 de abril). Esta última característica se encontraba ya prefigurada en el Preámbulo de la citada Ley cuando en su apartado II se decía que: «El Consejo se constituye además como un órgano independiente con autonomía funcional y financiera»⁹.

La naturaleza jurídica del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, al igual que la del resto de Consejos Económicos y Sociales autonómicos e incluso la del CES de España, es una cuestión controvertida que no tiene un tratamiento homogéneo en las distintas normas de creación de estas instituciones, no regulándose incluso en algunas Leyes y en otras haciéndose con muy distintas perspectivas¹⁰.

⁹ Nótese que en el articulado de su Ley de creación no se menciona expresamente la «autonomía financiera», prefigurada en el Preámbulo. *Vid.* p. 174 del presente trabajo, en cuanto a la relatividad de la autonomía financiera de los CES nacional y autonómicos, dado que, como ocurre con el CES de la Comunidad de Madrid, artículos 20 y 21 de su Ley de creación, su presupuesto es un programa presupuestario propio, pero que se integra en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, a través de la elaboración por el Pleno del CES de un Anteproyecto de gastos estimados para su funcionamiento, aunque con un procedimiento específico, artículo 21.2 de la Ley de creación, para defender su autonomía financiera «relativa». Este procedimiento se analizará en las pp. 182 y 183 del presente trabajo.

¹⁰ El problema de la naturaleza jurídica de los CES, y, más aún, del propio modelo de Institución que representan, es un asunto no pacífico, que se ha tratado incluso desde el punto de vista de la Unión Europea, Comité Económico y Social, desde la perspectiva de los distintos Estados nacionales que se han dotado de esta figura jurídica para lograr una *concertación institucionalizada*, fundamentalmente Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y Portugal; y por supuesto con respecto al Consejo Económico y Social español, y a los denominados CES regionales. A estos efectos es interesante consultar la obra colectiva: *Los Consejos Económicos y Sociales*, Antonio Ojeda Avilés (coord.), Antonio Santana Gómez, Jesús Maeztu Gregorio de Tejada, Alfredo Villavicencio Ríos y José Manuel Gómez Muñoz, Ed. Trotta, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía, Colección Estructuras y Procesos: Serie Derecho, Madrid, 1992. Especialmente revelador sobre los objetivos de esta obra es el Prólogo del profesor Ojeda Avilés, pp. 7 a 10, y su contribución «¿Qué Consejo Económico y Social?», pp. 93 a 112. Resulta original su interpretación de que los Consejos Económicos y Sociales surgen, a nivel europeo e incluso en Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, artículos 61 y 71 de la Carta Fundacional de 26 de junio de 1945, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, en el sentido de «(...) un reconocimiento al papel desempeñado por las organizaciones sindicales y patronales en el esfuerzo bélico, como cristalización de las buenas relaciones habidas en el curso de aquéllas (*sic, se refiere a la contienda bélica*) entre ambas partes en cada país, y para coordinar el esfuerzo de la reconstrucción nacional», pp. 8 y 93.

Cabría efectuar en un primer acercamiento las siguientes distinciones ¹¹:

Un primer grupo en el que sus normas se limitan a determinar el carácter de órgano consultivo, y en general, de participación de la Comunidad autónoma o del Gobierno y Administración regional, sin hacer referencia a la cuestión de su personalidad jurídica, ni al régimen jurídico de sus actuaciones. En este grupo se encuentran los CES de Navarra, La Rioja, Aragón y Madrid.

Un segundo grupo de CES a los que, junto a las características anteriores, se les reconoce expresamente personalidad jurídica propia, pero sin especificar su configuración jurídica en el marco de la Administración autonómica respectiva, ni el régimen jurídico de sus actuaciones. En este apartado se incluyen los CES de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco.

Por fin un *tertium genus* para los que su normativa de creación les atribuye junto al carácter de órgano consultivo y de participación, y la personalidad jurídica propia, el régimen jurídico para sus actuaciones. Los CES de Galicia y de la Comunidad Valenciana prevén la sujeción de sus actuaciones al Derecho privado. El CES de Canarias declara de aplicación al mismo el régimen jurídico de los Organismos autónomos de esa Comunidad. Para el CES de Cataluña, denominado Consejo de Trabajo, Económico y Social (CTESC), se prevé en la Ley 3/1997, de 16 de mayo, de creación, la aplicación del régimen tributario de la Generalidad y que su régimen de contratación debe ajustarse a lo establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El CES de la Región de Murcia se configura como una Empresa Pública regional, ente previsto en el artículo 6.1.a) de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, ajustando su actuación al Derecho privado. Es de destacar que esta configuración ha producido problemas de gestión sobre todo en los aspectos contables de la misma.

Dentro de este tercer grupo, también se encontrarían el CES de Cantabria y el Consejo Económico y Social de España. Ambos se configuran como un ente de Derecho público de los que preveía el artículo 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, situación alterada, al menos desde un punto de vista formal, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que, en el marco de la reordenación que opera en la Administración institucional del Estado, deroga el citado artículo 6.5, aunque la Disposición adicional novena mantiene expresamente en vigor el régimen jurídico del CES estatal sobre la base de su propia normativa, las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, con carácter supletorio, las normas de la propia Ley 6/1997 que le sean de aplicación. La normativa reguladora del CES de Cantabria deberá asimismo adaptarse a esta nueva situación legal.

¹¹ Fulgencio Madrid Conesa, *Naturaleza Jurídica de los CES Autonómicos*, Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas, 1998, pp. 32 y 33.

Ante esta panoplia tan dispar cabría preguntarse si las actuaciones y funciones de todos estos Consejos son tan distintas que coherentemente permitan las distintas configuraciones señaladas.

Como hemos indicado casi ninguna de las normas que regulan los Consejos establecen una concreción de lo que es su naturaleza jurídica, salvo los casos del CES de España, Murcia y Cantabria, como ya se ha visto. No obstante, los cuatro últimos casos de Consejos Económicos y Sociales que se han dotado de nuevas Leyes reguladoras —Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Principado de Asturias— son, es de suponer que debido a la experiencia de unos años de rodaje institucional, más precisos sobre este particular.

En cuanto al Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, el artículo 1 de su Ley de creación¹², establece que «es un órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales, así como de participación institucional», para luego continuar afirmando que «el Consejo se configura como un ente de Derecho público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, y queda adscrito al Departamento de Trabajo. Sus recursos se consignan en el presupuesto de la Generalidad».

Por su parte, la Ley de creación del Consejo Económico y Social de Andalucía¹³, en su artículo 2 que «es un órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, adscrito a la Consejería de Trabajo e Industria». En su artículo 3 se dice que «actuará con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones».

Para el Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, su Ley de creación¹⁴, en su artículo 1, señala que «es un órgano colegiado de carácter consultivo, de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta en materia económica y social de las Islas Baleares». Posteriormente lo configura como «ente de Derecho público, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de actuar, que dispone de autonomía orgánica y funcional para cumplir sus finalidades». Finaliza el artículo articulando las relaciones entre el CES y el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma a través de la Consejería competente en materia de trabajo.

Finalmente, en este grupo de CES, para los que se han renovado sus Leyes reguladoras, nos encontramos con el CES del Principado de Asturias, para el cual su Ley de organización y funcionamiento¹⁵, en su artículo 2, nos dice que se trata de «un ente público del Principado de Asturias de carácter consultivo para la Comunidad Autónoma en materia socioeconómica y laboral, que se configura como órgano de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta, pudiendo pronunciarse, además, sobre cuantos asuntos

¹² Ley 3/1997, de 16 de mayo, de creación del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña.

¹³ Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

¹⁴ Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

¹⁵ Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

le planteen tanto el Consejo de Gobierno como la Junta General del Principado». Continúa indicando que «tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, actúa con independencia en el ejercicio de sus funciones y se relaciona con el Consejo de Gobierno a través de la Consejería competente en materia de trabajo y empleo».

En general, salvo los casos reseñados, las normas de creación se limitan a establecer aspectos calificadores y, de ellos, se pueden detallar cinco principalmente ¹⁶:

- La identificación de los CES autonómicos como organismos de Derecho público, dotados de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
- Un rasgo común a todos los CES autonómicos es su carácter de organismos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia socioeconómica, si bien algunas normas de creación añaden la materia laboral y la de empleo.
- Asimismo es común su carácter de organismos de participación, recogido ya en los preámbulos, ya en los textos articulados. «Este rasgo, a un tiempo caracterizador de la naturaleza de los organismos que nos ocupan y definidor de su primordial finalidad en el marco de la participación institucional, aparece fuertemente subrayado en todas las normas creadoras de aquéllos de la mano del mando constitucional que el artículo 9.2 dirige a los poderes públicos...». Los legisladores estatal o autonómicos entienden que el ejercicio de las funciones consultivas conllevan, al propio tiempo, una valiosa práctica participativa, «tanto desde la óptica del fomento e impulso del diálogo y acuerdo por parte de los sujetos colectivos portadores de intereses socioeconómicos, como desde el ángulo de la aplicación práctica del principio de igualdad sustancial, que permite a aquellos sujetos contar con un foro de mutuo conocimiento, debate y puesta en común de pareceres y opiniones a fin de ensanchar los más estrictos lindes y mecanismos de participación política» ¹⁷.
- Otra característica importante es su composición mixta en la que convergen la representación de intereses de grupos sociales diversos y la participación de expertos, siendo estos últimos no mayoritarios. No obstante, existen casos —los menos— en los que no existe la participación de expertos, la cual es sustituida por la representación de la Administración autonómica respectiva ¹⁸.

¹⁶ Vicente Martínez Abascal, Francisco Pérez Amorós y Eduardo Rojo Torrecilla, *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Ed. Ibidem, manuales y monografías, 1993, pp. 75 a 80.

¹⁷ Se trata de «funciones latentes», a las que en el epígrafe IV de este trabajo nos referiremos, y que han sido mencionadas por el profesor Aragón Reyes en el Capítulo XXVII «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», incluido en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, Enrique Álvarez Conde (director), Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2003, pp. 615 y 617.

¹⁸ Este supuesto merece a la doctrina que se ha ocupado del mismo una valoración muy crítica, pues, como señalan Vicente Martínez Abascal, Francisco Pérez Amorós y Eduardo Rojo Torrecilla en *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros Países comunitarios*, Ed. Ibidem, manuales y monografías,

- Una configuración como órgano independiente, que goza de autonomía orgánica, funcional y financiera. Si bien esta última puede calificarse de relativa, habida cuenta de que en todas las normas creadoras de los organismos que nos ocupan se prevé la elaboración anual por el Pleno del CES de un anteproyecto de presupuesto de gastos que debe ser remitido al correspondiente organismo de gobierno autonómico para su aprobación e incorporación a los presupuestos generales de las Comunidades Autónomas.

Considerando estas características, hay que pensar que tanto el objeto como las funciones y demás actuaciones de los Consejos son muy similares y que, en consecuencia, no es adecuada la existencia de distintas calificaciones de una misma realidad jurídica. Por ello debemos concluir que a dicha realidad le debería corresponder un tratamiento jurídico similar, si no idéntico, que permitiera alcanzar los fines a los que los Consejos Económicos y Sociales son llamados. Ese tratamiento común sería el establecimiento de una concepción pacífica de su naturaleza y régimen jurídico.

No ha existido en la doctrina administrativista un suficiente debate sobre la cuestión, al menos en el ámbito de los Consejos Económicos y Sociales, y no es el objeto de este trabajo la profundización en este aspecto, no obstante, quizás, una regulación genérica sobre la descripción de estos órganos permitiría defender un enfoque doctrinal que homogeneizase lo que son los Consejos Económicos y Sociales y las normas que han de aplicarse en cada una de sus actuaciones con repercusión jurídica.

Dentro de lo que el profesor Parada Vázquez¹⁹ entiende por Administración especializada, se integran dos tipos de entes: los Entes de base institucional y los Entes de base corporativa. A su vez, entre los Entes de base institucional hay que distinguir aquellos entes que son meros instrumentos de las Administraciones territoriales, y que éstas dominan totalmente, y aquellas otras Administraciones dotadas de cierta autonomía política y que hoy se conocen como Administraciones independientes.

Dicho lo anterior, es lícito preguntarse si el Consejo Económico y Social puede entenderse, a nivel estatal, como órgano de la Administración independiente con fundamento constitucional (no del art. 131 de la Constitución, sino de su art. 9.2)²⁰, dejando al margen, por inadecuadas, el resto de clasificaciones descritas. Si bien en estos órganos de la denominada Administración independiente se limitan los poderes de nombramiento o destitución

1993, p. 79: «(...) La introducción de esta representación resulta poco coherente con la configuración de los CES autonómicos como organismos consultivos de la propia Administración autonómica, ensombreciendo así en buena medida la necesaria autonomía orgánica y funcional que debe presidir la actuación de tales organismos.»

¹⁹ Ramón Parada, *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*, 9.ª ed., Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., 1995, pp. 226 y 227.

²⁰ Sobre este particular ha de consultarse el Capítulo V «A modo de conclusión: un viaje a ninguna parte», pp. 125 a 129, de la obra de J. Luis García Ruiz, *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Colección Estudios, 1994. El autor reflexiona sobre la incardinación del CES de España entre ambos artículos de la Constitución.

de sus integrantes y órganos directivos, para separarse del Gobierno de turno, característica propia de este tipo de Administración ²¹ (en el caso del CES de España, según el art. 3 de su Ley de creación, «el Presidente será nombrado por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, *previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso, la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo*»; mientras que, con respecto al nombramiento de los Consejeros, el Gobierno de la Nación únicamente nombra directamente a los 6 expertos, de los 20 miembros del Grupo tercero, y «*previa consulta a las organizaciones representadas en el Consejo, entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral*»). El total de miembros es de 61, incluido el Presidente) ²², sus funciones eminentemente consultivas lo alejan de la conceptualización de una Administración independiente que ordinariamente gestiona un servicio o ejerce funciones públicas con responsabilidad externa respecto a terceros ^{23, 24, 25}.

En conclusión, estaríamos dentro de lo que se conoce como Administración consultiva, cercana a la configuración del Consejo de Estado, que cons-

²¹ «La independencia se concreta en la ausencia de cualquier tipo de relación organizativa entre tales órganos y cualquier otro órgano del Estado, en no poder ser recurridas sus decisiones, en la inamovilidad de sus miembros, en la no interferencia en la relación orgánica existente entre los miembros de un órgano, por parte de otro órgano, ni siquiera constitucional...» Massimo Severo Giannini, *Derecho Administrativo*, Serie Administración General, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 173.

²² En el caso del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, el Presidente es nombrado por el Pleno de una terna propuesta por el Consejo de Gobierno, por un mandato de cuatro años, con causas tasadas para su cese, y el nombramiento de los Consejeros que lo componen tampoco depende mayoritariamente de la voluntad del Gobierno, puesto que sólo nombra directamente a los nueve miembros titulares y dos suplentes del Grupo de expertos. El total de miembros titulares es de 28, contando también al Presidente. El artículo 6.1.d) de su Ley de creación regula que: «A efectos de hacer más efectiva la participación de los distintos sectores económicos y sociales del Consejo Económico y Social, el Consejo de Gobierno tomará en consideración para la propuesta de los expertos a aquellos sectores de economía social, así como entidades o asociaciones e instituciones con incidencia en el ámbito económico y social de la Comunidad de Madrid.»

²³ Ramón Parada, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1995, p. 286.

²⁴ Otro sector doctrinal opina que —los organismos del tipo de los Consejos Económicos y Sociales— son entes de base institucional creados por Ley y con un Derecho estatutario singular, que se incardinan en la denominada Administración independiente (no se centra, por tanto, en el análisis de la función consultiva de estos Consejos, sino en las notas de autonomía organizativa, administrativa y personalidad jurídico-pública). Se les atribuye una personalidad jurídica que les distingue de los órganos administrativos que ejercen su actividad con cierta independencia, y con una atenuada relación instrumental respecto a las Administraciones territoriales. Gaspar Ariño Ortiz, *La Administración Institucional (Bases de su Régimen Jurídico)*. Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado, Madrid, 1974. En el mismo sentido, L. A. Pomed Sánchez, «Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones Independientes», *RAP*, núm. 132, 1993. Ambos autores son citados por el profesor Parada en la obra citada en la nota 19, pp. 265 y ss.

²⁵ José Manuel Sala Arquer matiza señalando que la ubicación de uno de estos órganos o entes dentro de lo que es la Administración independiente o su configuración como órgano independiente dentro de la Administración del Estado —o Comunidad Autónoma respectiva, en el caso que nos ocupa—, se va a determinar en función de si la influencia gubernamental puede desnaturalizar el carácter propio de estos organismos y de cuáles pueden ser las legítimas garantías de su independencia. «El Estado neutral: contribución al estudio de las Administraciones Independientes», *REDA*, núm. 42, abril-junio de 1984, p. 410.

titucionalmente se define como supremo órgano consultivo del Gobierno (art. 107 CE) y del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE). El Consejo Económico y Social canalizaría el mandato de la Constitución, o, por ejemplo, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el sentido de facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de asociaciones, que los integren en la vida económica y social, respondiendo a la necesidad de dar audiencia y participación en las tareas del Estado, o Comunidad Autónoma respectiva, a los diversos grupos representativos de intereses económicos y sociales que no tienen acceso directo a los órganos legislativos por la propia naturaleza de éstos.

Dentro del tronco común de la función consultiva, es necesario deslindar esta función consultiva de los Consejos Económicos y Sociales de la función de idéntica denominación, pero que es ejercida por lo que se consideran órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado. En los primeros, Consejos Económicos y Sociales, existe una dimensión consensual en materias económicas y sociales entre los distintos agentes sociales, mientras que en los segundos (Consejo de Estado u órganos equivalentes de ámbito territorial), se trata de una consensualidad de carácter jurídico. El desiderátum perseguido en ambos casos es el mismo: evitar una resistencia a *posteriori* en la vigencia y aplicación de la norma consultada. Pero mientras en el supuesto de los Consejos Económicos y Sociales este fin se consigue con la participación de los agentes sociales, en el segundo caso el objetivo buscado se obtiene a través de la confirmación de la legalidad de la norma consultada y de su legitimidad desde el punto de vista material, «no formal, porque la decisión contraria a la consulta es válida»²⁶.

Es por ello, que en numerosas Comunidades Autónomas se ha producido la coexistencia de los Consejos Económicos y Sociales con órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado, dada su diversa funcionalidad. Así el Consejo Consultivo de Andalucía (1993), la Comisión Jurídica Asesora de Aragón (2001), el Consejo Consultivo de Baleares (1993), el Consejo Consultivo de Canarias (2002), el Consejo Consultivo de Castilla y León (2002), el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (1997), la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña (1991)²⁷, el Consejo Consultivo de Extremadura (2001), el Consejo Consultivo de Galicia (1995), el Consejo Consultivo de La Rioja (2001), el Consejo Jurídico de Murcia (1997), el Consejo de Navarra (2001) y la Comisión Jurídico-Asesora del Gobierno Vasco (1999).

A su vez, se deberían deslindar los Consejos Económicos y Sociales de aquellos órganos administrativos incardinados en el seno de una Consejería concreta, dentro de la Administración de una Comunidad Autónoma, como

²⁶ Ramón Parada, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1995, p. 347.

²⁷ La última modificación de este órgano ha tenido lugar a través de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Generalidad de Cataluña. Es también digno de reseñarse, en el caso de Cataluña, el Consejo Consultivo de la Generalidad, recogido en el actual Estatuto de Autonomía, en su artículo 41, y desarrollado por la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación, posteriormente modificada por las Leyes de 25 de junio de 1985 y 12 de julio de 1999, que regula su composición, competencias y funcionamiento.

parte de su estructura, y cuya función no es tanto consultiva, participativa y consensual, sino de observancia informativa o de análisis de la situación, como son, en el caso de la Comunidad de Madrid, los Observatorios regionales sobre la violencia de género, inmigración y empleo, entre otros. Se trata de órganos administrativos sin personalidad jurídica y no entes de la Administración, órganos *staff* de análisis de determinada Consejería y no entes de consulta consensuada del Consejo de Gobierno respectivo.

Por tanto, dentro de las instituciones que conforman el Derecho administrativo, analizadas desde la perspectiva de la distribución de funciones, serían órganos con funciones consultivas, con diverso grado de autonomía, clasificados desde simples órganos administrativos, con o sin personalidad jurídica, hasta entes con personalidad jurídica propia, como más adelante se analizará.

Caracterizados por la naturaleza de la principal actividad que desarrollan, la actividad consultiva, no ha existido Jurisprudencia constitucional específica respecto a los Consejos Económicos y Sociales, estatal o autonómicos, aunque sí respecto de otro órgano consultivo, como es, por excelencia, el Consejo de Estado. Ciertas consideraciones vertidas por el Tribunal Constitucional a este respecto pueden aplicarse con carácter analógico, aunque con sumo cuidado, al objeto de nuestro estudio, dado que el Consejo de Estado, supremo órgano consultivo del Gobierno, y los Consejos Económicos y Sociales comparten únicamente su carácter consultivo, pero difieren en otros muchos aspectos. En este sentido, y hecha la salvedad anterior, debe indicarse que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, al resolver una Cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, acerca del artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, concretamente sobre la relación de este órgano con las Comunidades Autónomas y sus órganos consultivos similares,²⁸ señala que: «En realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con las Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las Leyes dispongan, conforme a la Constitución» (fundamento jurídico 2).

Continúa el Tribunal en ese mismo fundamento jurídico 2 afirmando que el Consejo de Estado «permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino, como se ha dicho, un órgano dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho».

²⁸ Esta Sentencia 204/1992 se encuentra asimismo citada en Antonio José Vélez Toro, «Introducción al Consejo Económico y Social», *Actualidad Administrativa*, núm. 33, 9-15 de septiembre de 1996, pp. 689 y 690.

Igualmente, dentro del fundamento jurídico citado, el Tribunal profundiza en su argumentación indicando que «de esta manera, el Consejo de Estado puede ejercer esa función de órgano consultivo con relevancia constitucional “al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece”, a que nos referíamos en la STC 56/1990 (fundamento jurídico 37). Y ello, sin merma del principio de autonomía sancionado por los artículos 2 y 137 CE, puesto que, según subraya esa Sentencia, “no forma parte de la Administración activa”, sino que es “un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia”».

Finalmente, y con interés para el objeto de nuestro estudio, el Tribunal en su fundamento jurídico 5 se refiere a los órganos consultivos autonómicos semejantes al Consejo de Estado, configurándoles de la siguiente forma: «dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica». Ello parece que sería predicable analógicamente a los órganos o entes que conocemos como Consejos Económicos y Sociales, ya sean de carácter estatal o autonómico.

Para García Ruiz²⁹ los rasgos comunes de estos órganos consultivos, Consejos Económicos y Sociales, serían:

- «No se constituyen en ningún caso como Cámaras legislativas paralelas de corte corporativo, ya que carecen de facultades legislativas y decisorias, aunque en algún supuesto tengan participación en la planificación económica y su ejecución, o bien cierta iniciativa legislativa.»
- «Su naturaleza es la de órganos consultivos, predominantemente del Gobierno, y accesoriamente de los Parlamentos, en materia socioeconómica.»
- «Al mismo tiempo constituyen un foro permanente para el diálogo social entre representantes de intereses sociales y económicos, con la intencionalidad de evitar un alto grado de confrontación social que dificulte o haga imposible el desarrollo económico necesario, sin el que el Estado social vería frenada su implantación efectiva.»

A modo de reflexión final de este epígrafe, podemos seguir la argumentación del Profesor Parada³⁰, cuando al hablar con carácter general de la figura de los Consejos Económicos y Sociales señala: «La paulatina reducción de la función consultiva del Consejo de Estado a los aspectos jurídicos³¹, juntamente con el aumento creciente de las esferas de intervención económica de la Administración y la complejidad de las nuevas tareas, han originado la creación de otros órganos consultivos de carácter especializado.» Sigue diciendo que: «Los Consejos Económicos y Sociales responden, sin duda, a ideas cor-

²⁹ J. Luis García Ruiz, *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Colección Estudios, 1994, pp. 37 y 38.

³⁰ Ramón Parada, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1995, pp. 354 a 356.

porativistas y a la necesidad de dar audiencia y participación en las tareas del Estado a los diversos grupos representativos de intereses económicos y sociales que, como tales, no tienen acceso en los países de democracia directa a los órganos legislativos, ni a los de la Administración de carácter electivo.» Finalmente, al referirse al Consejo Económico y Social de España, realiza una crítica al escribir que: «Es notable que la organización logística de este Consejo se haya configurado, en forma rigurosamente anómala, como un Ente de Derecho público sujeto al Derecho privado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria³², lo que le permite celebrar los contratos con arreglo al Derecho privado y que su personal se sujete al Derecho laboral.»

2.3. Régimen jurídico

Independientemente que se entienda que nos encontramos con Entes de base institucional, creados por Ley y con un derecho estatutario singular, que se incardinan en la denominada Administración independiente, con una manifiesta intención de huida del Derecho administrativo general, o con Instituciones de la Administración consultiva, de relevancia constitucional, o estatutaria, en el caso de los Consejos Económicos y Sociales autonómicos, ya sea específica o genérica, en los que prima dicha función consultiva en la configuración de su naturaleza, con diverso grado de autonomía, clasificados desde simples órganos administrativos sin personalidad, hasta órganos administrativos con personalidad jurídica propia, en ambos casos, su régimen jurídico es el establecido por su Ley de Creación, por su Reglamento de Organización y Funcionamiento interno, y por las directrices e instrucciones que para su desarrollo dicte el Consejo respectivo, a través del procedimiento reglado para ello.

Un primer aspecto a considerar es la calificación de los Consejos como Entes u Órganos. La Ley de creación de determinados Consejos Económicos y Sociales los caracterizan como Entes de Derecho público (España, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Ceuta, Galicia, La Rioja, País Vasco y Comunidad Valenciana) o Entes de los previstos en el artículo 6.1.a) de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, para luego en el texto articulado nominarlos como órganos consultivos y de asesoramiento³³. Esta contradicción legal de calificar simultáneamente a un Consejo como Ente y como Órgano, debe salvarse, según un sector doctrinal, atendiendo al deseo de remarcar la posición instrumental de estos

³¹ Este autor mantiene la tesis de que el Consejo de Estado es, más que un órgano consultivo del Gobierno, un órgano de control del mismo, con una finalidad cuasi-fiscalizadora. Obra citada en la nota anterior, pp. 346 y 347.

³² *Vid.* p. 171 del presente trabajo.

³³ En otros casos (Comunidad de Madrid, Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura y Navarra) la configuración es directamente la de órgano, adornado con los adjetivos que le atribuyen las funciones que pretende desarrollar, consultivo y de participación.

Consejos dentro del entramado orgánico de los poderes públicos. El articulado corrobora esta interpretación al enumerar y regular los distintos órganos del Consejo como realidades jurídicas diversas e integradas en otra que las engloba y explica que es el ente del Consejo³⁴. De seguir esta interpretación, la misma podría hacerse extensible al resto de Consejos que no se califican como entes, sino como órganos. Necesitan remarcar que son parte de la Administración, con autonomía funcional u orgánica para garantizar la objetividad e independencia de su función, la consultiva y participativa, pero dentro de la Administración, en otro nivel, el de la Administración consultiva.

Además estos Consejos, al igual que a los que antes nos referíamos, están estructurados en una serie de órganos (Pleno, Presidente, Vicepresidente, Comisiones de Trabajo, Secretario General) que sólo serían explicables desde la figura de un ente que, como señalábamos antes, los engloba y explica. Tampoco cabría hablar, desde esta perspectiva, de órganos complejos integrados por un conjunto de órganos simples y ello por lo que seguidamente comentamos.

El Profesor Santamaría Pastor en «La teoría del órgano en el Derecho administrativo»³⁵, daría argumentos a los que niegan el carácter de órganos a los Consejos Económicos y Sociales, ya que «la subjetividad jurídica de los órganos (...) no abarca en ningún caso a la titularidad de las relaciones obligacionales o reales, la cual siempre es predicable del ente público, no de sus órganos, ni legitima para el ejercicio de acciones de ningún tipo, tanto frente al propio ente de pertenencia, cuanto frente a otros órganos o frente a terceros». El ente, y con ello su personificación necesaria, conlleva la condición de ser centro final de imputación de derechos y obligaciones³⁶.

No obstante, otro importante sector doctrinal, representado fundamentalmente por García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández³⁷, critican, como es bien conocido, lo que denominan «el abuso de la creación de entes institucionales como técnica de *huida del Derecho Administrativo*». Incluso utilizan, para someterlo a una severa crítica, el hecho de que un órgano de relevancia constitucional, como es el Consejo Económico y Social de España,

³⁴ Vicente Martínez Abascal, Francisco Pérez Amorós y Eduardo Rojo Torrecilla, *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Ed. Ibidem, manuales y monografías, 1993, pp. 39 y 40.

³⁵ J. A. Santamaría Pastor, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 40-41, enero-marzo de 1984, p. 65.

³⁶ «Pocos temas hay en Derecho público tan confusos y problemáticos como el del órgano administrativo (...). Lo que es claro es que la teoría del órgano es directamente tributaria del dogma de la personalidad jurídica del Estado.» Es ésta el centro final de imputaciones y titularidades, y su actividad se despliega a través de un conjunto de órganos simples o complejos, monocráticos o colegiados. El dogma de la imputación, procedente de autores como Gierke o Kelsen, da consistencia a la teoría del órgano: la actuación del órgano se imputa a la persona jurídica pública o privada que se sirve de él como parte integrante de un todo personificado. En fin, el órgano se presenta como un concepto descriptivo de la textura organizativa interna de un ente personalizado, un trasunto de la biología, del ser humano a la complejidad del mundo jurídico. Estas afirmaciones constituyen un intento de parafrasear las reflexiones de Juan Alfonso Santamaría Pastor en sus *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 1991, pp. 852 a 864, y en sus *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 2.ª ed., Colección Ceura, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 1998, pp. 354 a 362.

³⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 399 a 432, especialmente las pp. 404 a 415.

bien al amparo del artículo 131 de la Constitución, o bien con el fundamento del artículo 9.2 de la misma, haya sido extraído del mundo del Derecho administrativo para «privatizarlo», en el sentido de su régimen jurídico ³⁸.

No es cuestión de entrar en este trabajo en el análisis de toda la argumentación empleada por los autores reseñados, baste, por ahora, con una de sus conclusiones: «Parece, pues, algo más que un recelo, concluir que, so pretexto de *flexibilizar* la acción administrativa, se está articulando una acción deliberada de “huida del Derecho público” usando la técnica de personas jurídicas instrumentales. Pero es obligado preguntar si ese resultado, claramente pretendido, es o no legítimo o, más simplemente, jurídicamente posible» ^{39, 40}.

En cuanto al problema de que determinados Consejos Económicos y Sociales (Navarra, La Rioja, Aragón y Madrid) no reconozcan expresamente la personalidad jurídica propia en sus Leyes reguladoras, ello no puede ser óbice para considerar que no existe la citada personalidad jurídica, puesto que hay que atender al régimen que se establece en sus propias normas de creación, y es en ese régimen donde se regula una autonomía funcional, un régimen de incompatibilidades propio, una autonomía financiera, aunque sea relativa, e incluso orgánica. Todo ello manifiesta un comportamiento autónomo de la Institución que necesariamente comporta una personalidad jurídica propia. Y aquí habría que recordar nuevamente la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a los órganos consultivos ⁴¹. En la Sentencia 204/1992, ya comentada, se establecía que, para cumplir con su función consultiva con objetividad e independencia y ser una habilitación del Estado constitucional democrático de Derecho para configurar la estructura del Estado Social dando cabida a los agentes sociales para hacerlos partícipes de manera consultiva, no decisoria, en la actividad estatal, o de una Comunidad Autónoma, especialmente en la actividad normativa respecto a las materias económico-sociales, es necesario, aunque no suficiente, la ineludible independencia funcional y orgánica. Características, que unidas a las anteriormente descritas, comportan la existencia de una institución con personalidad jurídica propia, ya la consideremos un Ente de naturaleza institucional o un órgano perteneciente a la Administración consultiva.

La Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, como ya hemos referido, señala que el Consejo Económico y Social es un órgano de participación tripartito y de

³⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández critican agriamente que el Consejo Económico y Social del Estado, órgano de relevancia constitucional, se configure con una personificación jurídica independiente, dibujada únicamente basándose en su Ley de creación, entendiendo estos autores que ello se hace con la intención de eximir a su funcionamiento de todo posible límite jurídico no recogido en dicha Ley. *Curso de Derecho Administrativo*, I, Ed. Civitas, 11.ª ed., 2002, pp. 37-38 y 404.

³⁹ Mismos autores y obra citada en la nota anterior, p. 405.

⁴⁰ Debe recordarse en este punto la posición del Profesor Parada sobre este particular, recogida en las pp. 178 y 179 de este trabajo.

⁴¹ *Vid.* pp. 177 y 178 del presente trabajo, donde se estudia la Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre del Tribunal Constitucional en la que se analiza el asunto Consejo de Estado *v.* Consejos Consultivos autonómicos.

carácter consultivo en materias económica y social de la Comunidad de Madrid en el ámbito de su competencia, del que forman parte tanto los interlocutores sociales como expertos designados por el Gobierno, llevando a cabo sus actuaciones con total independencia funcional y autonomía financiera ⁴² respecto de los restantes órganos e instituciones de la Comunidad de Madrid. Por tanto, y siguiendo, y parafraseando, el esquema propuesto por Vélez Toro ⁴³, las características de su régimen jurídico serían las siguientes:

- *Ente de base no territorial, con funciones no activas, sino consultivas*, imperando el principio de especialidad y con facultades que se despliegan principalmente en relación con el Consejo de Gobierno (arts. 1 y 2 de su Ley de creación).
- *Ente de base institucional, configurado como Administración Independiente o un órgano independiente alojado en la Administración Consultiva de la Comunidad de Madrid*. Nos inclinamos por la segunda de las posibilidades descritas. Las características que a continuación se detallarán parecen configurar en su actuación al Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid como una especie de Organismo Autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica, no expresamente reconocida, con capacidad para contratar y con un específico reflejo presupuestario. Estas características son las siguientes:
 - *Con independencia funcional* (art. 3) y *orgánica*, ya que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional antes señalada ⁴⁴, no puede existir objetividad e independencia en la actuación de un órgano consultivo sin que se den otras características necesarias, aunque no suficientes, como son la ineludible independencia funcional y orgánica.
 - *Con autonomía financiera relativa*.
 - *Con la configuración del Presidente del Consejo como responsable del programa presupuestario correspondiente* (art. 15.3 y Programa 040 Asesoramiento Económico y Social) y como órgano de contratación (art. 15.3).
 - *Con la consideración del presupuesto del Consejo como un programa de actuación presupuestaria* de los previstos inicialmente en la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, posteriormente modificada por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre (art. 20).
 - *Con la peculiaridad de la tramitación del Anteproyecto de gastos del Consejo*, que consiste en que, una vez elaborado por el Pleno el Ante-

⁴² Vid. en la p. 174 del presente trabajo el último punto de la caracterización de los Consejos Económicos y Sociales que realizan Vicente Martínez Abascal, Francisco Pérez Amorós y Eduardo Rojo Torrecilla, sobre la autonomía financiera de los CES estatal y autonómicos.

⁴³ Antonio José Vélez Toro, «Introducción al Consejo Económico y Social», *Actualidad Administrativa*, núm. 33, 9-15 de septiembre de 1996, pp. 701 a 704.

⁴⁴ Una vez más *vid.* STC 204/1992, de 26 de noviembre, analizada en las pp. 177 y 178 de este trabajo.

proyecto de gastos, el mismo se remite al Consejo de Gobierno para su integración en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, en un programa específico. Hasta ahí todo normal. La especialidad consiste en que si el consejo de Gobierno introdujera modificaciones al Anteproyecto de gastos del CES, «se adjuntará junto al Proyecto de Ley un informe del Consejo Económico y Social sobre las expresadas modificaciones, pudiendo comparecer su Presidente, en caso de ser requerido, en la Comisión parlamentaria correspondiente para la explicación del mismo» (art. 21).

- *Con la atribución al Presidente y al Secretario General del Consejo de las competencias en materia de personal* que los artículos 4 y 5 del Decreto 74/1988, de 23 de junio (modificado por los Decretos 53/1989, de 20 de abril, y 45/1992, de 25 de junio), atribuyen a los Consejeros y Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías (art. 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social).
- *Con personalidad jurídica propia*, no expresamente reconocida, que se rige por su Ley de creación, por su Reglamento de Organización y Funcionamiento, y por las directrices e instrucciones que para su desarrollo dicte el propio Consejo.
- *Con carácter de Institución pública*, plenamente incardinada en la estructura administrativa —aunque consultiva, no activa— de la Comunidad de Madrid.
- *No adscrito a ninguna Consejería, aunque con especiales vínculos de colaboración con alguna de ellas* que, en ningún caso, deben entenderse como un argumento para señalar que nos encontramos ante un órgano dependiente de hecho de alguna Consejería. Cabría decir al respecto que la especial relación que se mantiene con la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica se debe, además de a las propias competencias de la citada Consejería, muchas veces concurrentes con los asuntos propios del Consejo, a que es el Consejero de Economía e Innovación Tecnológica el miembro del Consejo de Gobierno que propone a éste el nombramiento o cese de los Consejeros y del Presidente del Consejo, con las limitaciones expresadas con anterioridad ⁴⁵.

En relación con la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno puede explicarse la intensa coordinación con la misma en el sentido de que dicha Vicepresidencia realiza actividades de carácter material, técnico o de servicios, de la competencia del Consejo, que éste encomienda a la citada organización por razones de eficacia y debido a que no se poseen los medios técnicos idóneos para su desempeño, es decir, que existe la figura de una *encomienda de gestión tácita*, ya que no existe un instrumento que lo formalice, sino un apoyo

⁴⁵ Vid. nota 22 del presente trabajo.

administrativo mutuo que se remonta al nacimiento mismo del Consejo. En este sentido, y dado el número de integrantes de la plantilla del CES, parece poco acorde al criterio de racionalidad y eficacia, que debe presidir toda la actuación de la Administración, que se cree, por ejemplo, un servicio propio de elaboración de nóminas, por lo que las mismas son realizadas por la Subdirección de Personal de la Secretaría General Técnica de la *Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno* ⁴⁶.

Por otro lado, parecería igualmente poco adecuada la existencia de una Intervención Delegada propia, dado el número de expedientes tramitados por el Consejo, razón por la cual la Intervención Delegada de la mencionada Vicepresidencia es la que da cumplimiento al artículo 21.4 de la Ley de creación y al artículo 40.4 de su Reglamento que establecen que la fiscalización y control presupuestario corresponde a la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

Los mismos argumentos podrían aportarse acerca de la existencia de un Servicio Jurídico propio, y por ello el artículo 19 bis de la Ley del Consejo, que fue introducido por la Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, estableció que el asesoramiento jurídico del Consejo en materia de personal, contratación y cualquier otro asunto de carácter administrativo, así como la representación y defensa en juicio, corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

- *Como persona jurídica de Derecho público que es, tiene capacidad para ser titular de relaciones iuspublicistas y iusprivatistas.* La contratación pública del Consejo hay que reconducirla al marco legal de la contratación pública y en concreto al artículo 1.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que la contratación en régimen de Derecho privado queda restringida a las materias señaladas en el artículo 5.3 y sometidas al régimen del artículo 9 de la norma antes referida.

En materia de responsabilidad patrimonial, habrá que entender que a los daños derivados de funcionamiento normal o «anormal» de un servicio público, como es el CES, se les aplicaría el régimen previsto en el artículo 145 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del artículo 2 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

⁴⁶ No ocurre lo mismo para la concesión de préstamos, prestaciones asistenciales y ayuda de estudios del personal del Consejo, que son tramitadas por la Comisión Única Mixta Paritaria del propio Consejo de acuerdo con la Resolución 14/2000, de 27 de septiembre, del Presidente del Consejo Económico y Social.

- Su reforma o extinción sólo se podrá realizar a través de norma con rango de Ley⁴⁷. Su creación no es estrictamente necesaria para el legislador de la Comunidad de Madrid, pero una vez creado, mediante una norma con rango de Ley, sólo una Ley posterior podrá derogarlo, por razones de política legislativa o de oportunidad política.
- El párrafo i) del artículo 4 señala que el Consejo tendrá, además de las expresamente previstas en los apartados anteriores del artículo, «todas aquellas funciones y competencias que en el futuro le sean asignadas por Ley». Así, la Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre la tramitación y el seguimiento de los Planes y Programas de la Comunidad en relación con los Fondos Estructurales, regula en su artículo 1.2 que «en la elaboración de los Planes y Proyectos se dará audiencia a las Corporaciones Locales, así como al Consejo Económico y Social en la forma legalmente establecida» y en su artículo 3.1 establece que el Consejo de Gobierno deberá informar al Consejo Económico y Social y a la Asamblea de Madrid de las convocatorias y resultados de los Comités de Seguimiento y Evaluación. Todo ello asegura el cumplimiento del principio comunitario del partenariado, en el sentido recogido en el preámbulo de la citada Ley 8/1994, cuando se señala que «la definición y materialización de los instrumentos de planificación, programación (...) deben estar en consonancia y permitir una mayor cooperación de los interlocutores económicos sociales, una evaluación participativa, así como garantizar una concertación eficaz teniendo en cuenta el desarrollo sostenible en un marco de transparencia». Todo ello es la traslación de lo previsto en el art. 8 y concordantes del Reglamento (CE) núm. 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

⁴⁷ Como afirma el profesor Aragón Reyes «aunque es coherente con el Estado social la existencia de Consejos Económicos y Sociales, no se trata de estructuras necesarias, en términos jurídicos, es decir, que vengan impuestas como exigencia de la definición del Estado como social. En el plano estatal, si la institución no está constitucionalmente reconocida queda a la libertad del legislador establecerla. En el plano autonómico, si el Consejo Económico y Social no goza de cobertura estatutaria (y ello es lo que ocurre en la Comunidad de Madrid) también queda a la libertad del legislador autonómico implantarlo y hacerlo desaparecer. En términos de política legislativa es cierto que resulta una institución muy adecuada para el Estado social, pero en términos de dogmática jurídica hay que admitir que no se trata de una institución estrictamente necesaria». Y ello es debido a que «a diferencia de lo que sucede con los principios del Estado democrático y del Estado de Derecho, que albergan, aunque no exclusivamente, un significado estructural, el del Estado social es un principio básicamente material, del que no cabe derivar exigencias organizativas sustanciales, sino cumplimiento de fines. (...) Desde el punto de vista estructural no es que carezca por completo de relevancia el principio del Estado social, pues la tiene (por ejemplo, faculta o fundamenta —que no exactamente impone— el establecimiento de instituciones de participación, en la actividad pública, de las organizaciones sociales, y no sólo de las organizaciones políticas) sino que tal relevancia no es sustancial, es decir, no viene a modificar el esquema básico del Estado democrático, o dicho de otra forma, no viene a proyectarse sobre la naturaleza de la representación (que sigue siendo sólo política e instrumentada a través de los partidos) ni, por ello, sobre la división de poderes». Capítulo XXVII, «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», en Enrique Álvarez Conde (dir.), *El Derecho público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*, Ed. Centros de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 2003, pp. 607 y 616.

Igualmente la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid señala en su artículo 34, al referirse a la composición de la Asamblea General de la entidad, lo siguiente: «*Consejeros Generales elegidos por el sector de Entidades representativas*:

1. El sector de las Entidades representativas estará conformado por las Organizaciones Empresariales y Sindicales que formen parte del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social, por las Universidades Públicas sobre las que ejerza competencias la Comunidad de Madrid, así como por fundaciones, asociaciones o corporaciones de carácter cultural, científico, cívico, económico o profesional de interés para la Caja de Ahorros en su ámbito de actuación o de reconocido arraigo en la Comunidad de Madrid o en Madrid en su calidad de capital del Estado.
2. Los Consejeros generales correspondientes al sector de Entidades representativas se distribuirán de la siguiente forma: a) Un 50 por 100 corresponderá a las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social. Dicho porcentaje se repartirá paritariamente entre Organizaciones Empresariales y Sindicales (...).
3. Los Consejeros Generales correspondientes al sector de Entidades representativas serán elegidos por estas Entidades, en el número máximo que se establezca para cada una de ellas, y de entre personas de reconocido prestigio o experiencia en las materias relacionadas con la actividad de la Caja».

Por su parte, el artículo 28 dice: «*Porcentajes de representación*. La participación de los mencionados sectores —se refiere a los mencionados en el artículo 27 de la Ley— se distribuirá de la siguiente forma: (...) f) el 8 por 100 del total de los Consejeros Generales serán elegidos por el sector de Entidades representativas a que se refiere el artículo 27.2.f) de esta Ley»⁴⁸.

⁴⁸ El contenido de la Ley 4/2003 se desarrolla en los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, adaptados a esa norma, aprobados por la Asamblea General de la Entidad el 28 de abril de 2003 y autorizados por Orden de 8 de mayo de 2003, del Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid, concretamente en la materia que nos ocupa en su artículo 19, en referencia al artículo 13; y también se ha desarrollado por el Reglamento Electoral de la Entidad, adaptado a los Estatutos y a la Ley, aprobado y autorizado en las mismas fechas que los Estatutos, específicamente en su artículo 45.

III. ¿CÓMO DESARROLLA SU ACTIVIDAD EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL?

3.1. Funciones

Las funciones del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid se articulan en tres ámbitos:

El primero es el de la emisión de informes (incluido el preceptivo Informe anual sobre la situación socioeconómica de la Región), de dictámenes o estudios preceptivos o facultativos, en actividad rogada:

- Emitir informe sobre los criterios y líneas generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, según la modificación realizada por la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996 ⁴⁹.
- Emitir informe preceptivo no vinculante, con carácter previo a la aprobación de Proyectos de Ley y de Decreto del Consejo de Gobierno sobre la política económica y social de la Comunidad de Madrid.
- Emitir informe sobre cualquier cuestión relacionada con la política económica y social que le someta la Asamblea, el Consejo de Gobierno o cualquier Organismo Público de la Comunidad de Madrid.
- Emitir informe, dictamen o estudios que soliciten las organizaciones sociales, económicas o profesionales representativas sobre asuntos de su competencia y con trascendencia para la Comunidad de Madrid.
- Elaborar y hacer público un informe anual sobre la situación socioeconómica de la Región ⁵⁰.

Un segundo ámbito de resoluciones, dictámenes o informes, e incluso recomendaciones para la aplicación de disposiciones generales de carácter socioeconómico, por iniciativa propia:

- Elaborar resoluciones, dictámenes o informes por propia iniciativa en materia económica y social.
- Elaborar y emitir recomendaciones para la aplicación de las disposiciones generales de carácter socioeconómico.

Y un tercer ámbito que consiste en fomentar la participación, la negociación, y en general, el contacto entre los agentes sociales, al efecto de intentar encontrar posturas comunes acerca de los asuntos de la competencia del CES:

⁴⁹ Redacción dada en este apartado por la Disposición adicional undécima de la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996. Originariamente el texto del párrafo a) del artículo 4 decía: «Emitir informe sobre los criterios y líneas generales del *Anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid*, que le será remitido por el Consejo de Gobierno.»

⁵⁰ Se trata de un mandato directo del legislador autonómico. Este Informe anual debe elaborarse y publicarse *ope legis*.

- Servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos económicos y sociales. Ello nos lleva de nuevo a considerar el concepto de «funciones latentes» del Consejo Económico y Social, a las que ya nos hemos referido⁵¹, y sobre las que reflexionaremos en el último epígrafe de este trabajo⁵².

Por último, existe una cláusula residual de atribución de competencias:

- Todas aquellas funciones y competencias que en el futuro le sean asignadas por Ley.

Asimismo es de destacar lo señalado en el epígrafe anterior⁵³. El artículo 2 de la Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre tramitación y seguimiento de los Planes y Programas de la Comunidad en relación con los Fondos Estructurales, regula la audiencia del Consejo Económico y Social en la elaboración de dichos Planes. Igualmente el artículo 3 de esta norma señala que el Consejo de Gobierno informará al Consejo Económico y Social, entre otras instituciones, de las convocatorias y resultados de los Comités de Seguimiento y Evaluación de la aplicación de esos Fondos. Igualmente la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid regula la forma de elegir Consejeros de Entidades representativas, entre ellas las Organizaciones empresariales y Sindicales que integren el CES de la Comunidad de Madrid, para integrar la Asamblea General de la Entidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1991, de 4 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social.

3.2. Actividad rogada

La petición de Informe al Consejo Económico y Social corresponde a la Consejería competente en la materia, que deberá comunicarlo al Consejo de Gobierno para su conocimiento, salvo en el caso de Proyectos de Ley de Presupuestos Generales o Proyectos de Ley o de Decreto en los que el informe se solicite por urgencia, ya que en este caso dicha urgencia se debe exponer razonadamente por el Consejo de Gobierno y, por tanto, es quien lo comunica, según preceptúa el párrafo tercero de la letra c) del artículo 4 de la Ley 6/1991, de 4 de abril, y el artículo 19 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones⁵⁴.

⁵¹ Vid. nota 17 del presente trabajo.

⁵² Vid. pp. 211 y 212, y la nota 114 del presente trabajo.

⁵³ Vid. pp. 185 y 186 de este trabajo.

⁵⁴ BOCM del 22 de octubre de 2003, núm. 252. En ese artículo 19 del Decreto 210/2003 se especifica que en los casos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales o Proyectos de Ley o de Decreto en los que el informe se solicite por urgencia «la solicitud se cursará por la Consejería de Presidencia a través del Secretariado Administrativo del Consejo de Gobierno». Actualmente este Secretariado depende de la Vicepresidencia primera y Portavocía del Gobierno.

En los supuestos de emisión de informes preceptivos no vinculantes, con carácter previo a la aprobación de anteproyectos de Ley ⁵⁵ y proyectos de Decreto sobre la política económica y social de la Comunidad de Madrid, e incluso en la emisión de informe sobre los criterios y líneas generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, el CES no se encuentra en una posición de libertad que le permita desconocer el contenido de la iniciativa gubernamental, existiendo una posición de respeto a la libertad del Gobierno. Aquí el Consejo analiza los efectos y consecuencias de las normas proyectadas, puede confirmar la iniciativa, criticarla, proponer modificaciones o incluso reformas profundas, sin sustituir la iniciativa gubernamental y argumentando siempre cada mejora o modificación. El Consejo Económico y Social asume «siempre una posición de colaboración; colaboración para confirmar la iniciativa o para criticarla; pero colaboradora en una posición real de vinculación a la iniciativa gubernamental» ⁵⁶.

En los restantes tres supuestos de Actividad Rogada, párrafos c), d) y g) del artículo 4 de su Ley de creación, el Consejo se vincula al objeto de la petición realizada, pero goza de mayor libertad a la hora de abordarla. Aquí el solicitante —Asamblea, Consejo de Gobierno, cualquier Organismo público de la Comunidad de Madrid, Organizaciones sociales, económicas o profesionales representativas o la propia Ley del Consejo, en el caso del Informe anual— expresa el interés de que el Consejo elabore un informe, dictamen o estudio que ha de quedar dentro de su propia competencia, dejando libertad para que éste acometa su ejecución y los resultados del mismo. Es ilustrativo a este respecto el Informe anual sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid, en el que el Consejo decide cuál es el enfoque del Informe, toma el acuerdo de que su elaboración se realice por los propios Servicios técnicos del Consejo y por colaboradores externos, en el que cada año se diseñan los Capítulos que lo componen, se decide la existencia o no de un Resumen ejecutivo y de Recomendaciones que pueden adoptarse, en su caso, unánimemente por todos los Grupos que integran el Consejo, o bien

⁵⁵ Técnicamente se trata de Anteproyectos de Ley, aunque la Ley de creación del CES se refiera a ellos como Proyectos de Ley, puesto que aún no los ha aprobado el Consejo de Gobierno para su remisión a la Asamblea. El único Acuerdo que en ese momento toma el Consejo de Gobierno es justamente el de su remisión al CES para informe. Caso opuesto es el del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, en el cual el Gobierno solicita el informe del CES a la vez que remite el Proyecto de Ley a la Asamblea de Madrid, pero una vez que lo ha aprobado ya como Proyecto de Ley. Ello no merma las competencias del Consejo Económico y Social, puesto que ese informe es el único que debe versar sobre «los criterios y líneas generales» del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales [art. 4.a) de la Ley 6/1991], y una vez emitido, lo cual deberá hacerse a la mayor brevedad posible, lo que sirve es para ilustrar al Consejo de Gobierno sobre las ideas del CES, pero también, y sobre todo en este caso, para que los parlamentarios madrileños conozcan la opinión del CES sobre el Presupuesto, ya se trate de un informe unánime o de uno mayoritario con el Voto particular de la posición minoritaria. Por ello, en este caso que estamos analizando, se trata del único Informe que se remite simultáneamente al Consejo de Gobierno y a la Presidencia de la Asamblea de Madrid.

⁵⁶ En este párrafo se ha parafraseado la opinión que, sobre el Consejo de Estado, vierten el Profesor De la Cuadra-Salcedo en «El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho», *Separata del Gobierno y Administración en la Constitución*, Tomás de la Cuadra Salcedo y Fernández del Castillo, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, p. 222.

adoptar la forma de un Voto particular, del que se responsabiliza una posición minoritaria en el CES ⁵⁷.

En los dos ámbitos antes señalados la cuestión previa para analizar las funciones del Consejo Económico y Social es dilucidar qué se entiende por materias económicas y sociales ⁵⁸. La elección por parte del legislador de la Comunidad de Madrid, como ocurre igualmente para el resto de Consejos Económicos y Sociales autonómicos e incluso en el caso del Consejo estatal, de este concepto jurídico indeterminado a la hora de delimitar las competencias del CES permite al Consejo de Gobierno una gran libertad de interpretación, lo cual puede redundar en un funcionamiento razonable de la Institución estudiada o en otro tipo de situación que provoque su desnaturalización, bien porque el Gobierno de turno envíe numerosos Proyectos de norma de escasa entidad que podrían colapsar la actividad del CES, o por el contrario, porque se hurte de la actividad del Consejo la emisión de informes sobre Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto que, en buena lógica jurídica y política, deberían ser informados por el CES. Ante estos posibles problemas interpretativos que pueden llegar a afectar al funcionamiento idóneo del Consejo, pueden darse dos supuestos:

- *Si nos encontramos con Anteproyectos de Ley o el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid*, que incumpliesen por parte del Consejo de Gobierno el procedimiento establecido para su elaboración, en el sentido de que no se hubiese solicitado el informe preceptivo del Consejo Económico y Social, la doctrina ⁵⁹ señala que una vez que han sido promulgados infringiendo la Ley que establece dicho procedimiento, tendrán la misma fuerza legal que la disposición legal infringida y, por tanto, su validez no resultará afectada por ello ⁶⁰.

⁵⁷ La articulación de este Informe anual, exigido al CES *ope legis* en el artículo 4, párrafo g), de la Ley 6/1991, se realiza mediante un Grupo de trabajo especial y *ad hoc*, denominado de Coordinación de las labores de elaboración del Informe.

⁵⁸ Manuel Aragón Reyes, anterior Presidente del CES de la Comunidad de Madrid, mientras ejercía la Presidencia, indicaba que: «También ha de reconocerse que en la realización de sus tareas el Consejo Económico y Social ha encontrado una buena colaboración por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en cuanto que se han interpretado las competencias del Consejo Económico y Social en sentido amplio y no restrictivo, y por ello, se le remiten para informe preceptivo no los proyectos de leyes y de decretos “sobre” la política económica y social, sino los proyectos de leyes y de decretos “que afecten” a la política económica y social (prácticamente todos los proyectos, pues difícil es que la regulación de cualquier materia no tenga efectos económicos o sociales). Es cierto que ha habido algunas excepciones, y así normas que a juicio del Consejo debieran habersele remitido para informe, de acuerdo con esa interpretación de sus competencias, no le fueron enviadas, pero esos casos, muy pocos y de mediana o escasa entidad, es de esperar que, salvo error, no se repitan en el futuro.» Capítulo XXVIII, «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», en Enrique Álvarez Conde (dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, p. 616.

⁵⁹ Antonio José Vélez Toro, «Los Cometidos del Consejo Económico y Social», en *Actualidad Administrativa*, núm. 35, 23-29 de septiembre de 1996, p. 749, y Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 7.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1996, pp. 180 y 181.

⁶⁰ Tras la derogación de los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, por la Disposición derogatoria única de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre,

En este supuesto cabe una posible vía de subsanación en la *sede parlamentaria*: la Mesa de la Asamblea, al calificar los escritos y documentos, podría resolver su inadmisión a trámite por la falta de este Informe preceptivo, por causa imputable al propio Consejo de Gobierno, y, al menos con carácter de hipótesis, devolverlo al mismo para su subsanación, en virtud de la aplicación de la letra c) del artículo 49 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno en su sesión de 30 de enero de 1997. Por otro lado, y por aplicación del artículo 153 del citado Reglamento, el Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Asamblea, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de ésta.

- *En el caso de los Proyectos de Decreto, que aprueban Reglamentos, y refiriéndose al Consejo de Estado*, la doctrina señala que «la observancia del procedimiento en cuestión —de elaboración de las disposiciones reglamentarias— tiene, por el contrario, un carácter formal *ad solemnitatem*, de modo que la omisión y defectuoso cumplimiento del mismo arrastra la nulidad de la disposición que se dicte, según doctrina jurisprudencial reiterada. Más aún, la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que las infracciones de este procedimiento constituyen vicios de orden público, trascendentes al propio interés particular de las partes litigantes y, en consecuencia, afectantes al orden o interés general, lo que faculta a los Tribunales para apreciarlas de oficio (esto es, aun en el caso de que no se produzca denuncia de parte). El procedimiento constituye así un límite importante al ejercicio de la potestad reglamentaria»⁶¹.

Los Profesores García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández continúan su argumentación, apoyada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la siguiente manera: «(...) el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general cumple, como toda clase de procedimientos, una finalidad interna, nada desdeñable, de

del Gobierno, es de aplicación el apartado tercero del artículo 22, *De la iniciativa legislativa del Gobierno*, que establece: «El titular del Departamento proponente elevará el Anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.» Ello está previsto para el ámbito del Estado y se refiere al Consejo de Estado y al Consejo General del Poder Judicial. Esta normativa estatal es de aplicación a la Comunidad de Madrid, ya que la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en materia de régimen jurídico de la Administración desarrolla los principios básicos, remitiéndose en su Disposición final segunda expresamente «para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en materia (*sic*), equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones», en consecuencia, para este supuesto, y lógicamente en general, la legislación estatal integrará el Ordenamiento autonómico, bien por vía supletoria, bien por analogía.

⁶¹ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Ed. Civitas, 7.ª ed., Madrid, 1996, p. 181. Cuando los autores hacen este expresivo comentario, todavía se encontraba vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, por lo cual se apoyaban en el artículo 129 de la ahora derogada norma legal que intentaba «asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición».

garantía de la propia Administración, que acostumbra, justamente, a destacar la jurisprudencia contencioso-administrativa. Esta finalidad de garantía interna la concreta en ese caso la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en “garantizar el acierto y la legalidad del texto” [(art. 24.b)] y en el párrafo anterior del mismo artículo “la necesidad y oportunidad” de la disposición. Se intenta obligar a la Administración a un esfuerzo especial de atención ante la gravedad que supone la creación de nuevo Derecho; la solemnidad procedimental ha de apartar normalmente esta creación de la mera rutina o de la comodidad de los despachos, aunque, desgraciadamente, no siempre ocurre así, y es un hecho que la Ley del Gobierno lo ha facilitado aún más que la anterior regulación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958»⁶².

Los autores mencionados fundamentan en la jurisprudencia contencioso-administrativa su reflexión, de la siguiente manera: al referirse al artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, recuerdan que esta norma exige «su audiencia sobre los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones». Por Reglamentos dictados «en ejecución» de una Ley no hay que entender sólo los Reglamentos ejecutivos generales de una Ley determinada, sino «como el propio Consejo de Estado ha precisado (Moción de 2 de mayo de 1969), cualquier desarrollo reglamentario de cualquier precepto, por singular que sea, de una Ley, incluyendo lo que hoy llamaríamos una “remisión” normativa, lo que amplía notablemente la extensión de este trámite preceptivo y la garantía que ello implica». García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández ponen como ejemplo de jurisprudencia consolidada, en cuanto al carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos especiales de elaboración de disposiciones generales, cuya omisión es constitutiva de un juicio de orden público que motiva la anulabilidad del Reglamento, la Sentencia de la Sala Especial de Revisión de 10 de mayo de 1989 y de la misma Sala de 5 de junio de 1989, «cuya firme doctrina siguen fielmente las posteriores: *vid.* Sentencias de 25 de julio de 1990 y 23 de diciembre de 1991. Los propios Reglamentos ejecutivos de las Comunidades Autónomas están sujetos a este trámite (Sentencia de Revisión de 16 de enero de 1993 y Sentencias de 21 de marzo y 27 de noviembre de 1995), del que sólo se consideran exceptuados los Reglamentos autónomos o *praeter legem*, los organizativos y los de necesidad (Sentencias de 27 de marzo, 9 de julio de 1993 y 27 de noviembre de 1995). La jurisprudencia más reciente (*vid.* Sentencias de 17 de enero y 19 de junio de 2000) ha aclarado definitivamente

⁶² Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Ed. Civitas, 11.ª ed., Madrid, 2002, p. 195.

también la necesidad de reiterar la consulta al Consejo de Estado cuando con posterioridad a su dictamen pretendan introducirse en el proyecto inicial modificaciones sustanciales»⁶³.

Antonio José Vélez Toro⁶⁴ utiliza la argumentación anterior y la fundamentación jurisprudencial, que se refiere expresamente al Consejo de Estado para extenderla al Consejo Económico y Social de España, por criterios de analogía, que se aprovechan ahora para dar un paso más y utilizarlo para sistematizar esta materia en relación con los CES autonómicos, en general, y especialmente en relación con el CES de la Comunidad de Madrid.

Otros autores matizan la posición expuesta. Por ejemplo, el profesor Alonso García⁶⁵ señala que «esta omisión no debe conducir necesariamente, bajo cualquier circunstancia, a la anulación del reglamento, en cuyo proceso de elaboración se haya incurrido en tal vicio procedimental. Y ello porque el principio garantizador que la intervención del Consejo de Estado implica para el Ordenamiento jurídico, tanto objetivamente considerado como desde el punto de vista de los destinatarios últimos de la regulación, ha de compatibilizarse con otros principios, como la seguridad jurídica, consagrado a nivel constitucional (art. 9.3 CE)». Asimismo Falcón Tella⁶⁶ indica que «el principio de economía procesal, la seguridad jurídica y el mantenimiento de la funcionalidad de la intervención del Consejo de Estado —idea que propugna Vélez Toro que se amplíe al CES estatal— imponen, en efecto, la necesidad de establecer un límite temporal para alegar la omisión del dictamen como motivo de anulación, transcurrido el cual se impondría el examen de fondo del Tribunal Contencioso-Administrativo para proceder a una hipotética anulación del Reglamento»⁶⁷.

- Otro supuesto distinto a los anteriores es el hecho de que la no emisión del Informe fuese producido por la inactividad del Consejo, bien por hipotética dejadez, bien por la imposibilidad de obtener la mayoría suficiente (quórum) para ser aprobado⁶⁸ o finalmente por la emi-

⁶³ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Ed. Civitas, 11.ª ed., Madrid, 2002, pp. 196 y 197.

⁶⁴ Antonio José Vélez Toro, «Los cometidos del Consejo Económico y Social», *Actualidad Administrativa*, núm. 35, 23-29 de septiembre de 1996, pp. 744 a 751.

⁶⁵ R. Alonso García, *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 86 y ss.

⁶⁶ F. Falcón Tella, «Efectos de la omisión del dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales», *La Ley*, núm. 3937, 21 de diciembre de 1995, p. 2.

⁶⁷ Los autores citados en las dos notas anteriores se han referenciado desde Antonio José Vélez Toro, «Los cometidos del Consejo Económico y Social», *Actualidad Administrativa*, núm. 35, 23-29 de septiembre de 1996, p. 750.

⁶⁸ Informe 4/1999 sobre el Proyecto de Ley por el que se regula el Comercio Interior de la Comunidad de Madrid (Pleno de 17 de febrero de 1999). En este caso, aunque el supuesto se numeró para no perder la continuidad en la serie de informes del CES de 1999, no se obtuvo en el Pleno una mayoría suficiente que respaldase la Propuesta de informe de la Comisión de Trabajo que la había elaborado, quedando esa Propuesta «huérfana» de apoyo mayoritario de los Consejeros.

sión extemporánea por parte del propio Consejo. En todos estos casos, la solución legal es la misma: una vez transcurrido el plazo legal para su emisión, se «entenderá cumplido el trámite», como así se regula en el párrafo cuarto de la letra c) del art. 4 de la Ley 6/1991, de 4 de abril.

- Por último, y como dictamen elaborado por exigencia reglamentaria, el párrafo e) del apartado primero del artículo 11 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, prevé que el cese por el Consejo de Gobierno de los miembros del Grupo de expertos deberá ser motivado y será sometido a dictamen del siguiente Pleno del Consejo. No así en el caso de los vocales empresariales y sindicales, para los que su cese lo propone la propia Organización a la que pertenecen y representan en el CES.

3.3. Iniciativa propia

Para elaborar las resoluciones, dictámenes o informes por propia iniciativa en materia económica y social [art. 4, párrafo e), de la Ley 6/1991] y emitir recomendaciones para la aplicación de las disposiciones generales de carácter socioeconómico [art. 4, párrafo f)], se precisará, aún más si cabe, de equipos técnicos para su elaboración. Para ello, hay que implicar al máximo a los Consejeros de los tres Grupos que integran el Consejo (Grupo empresarial, sindical y de expertos nombrados por el Consejo de Gobierno), al efecto de explorar todas las posibilidades de poner en práctica estas funciones del CES que hasta ahora se han explotado muy poco. Por otro lado, debe contarse con los propios Servicios técnicos del Consejo y con la contratación de servicios de consultoría externa, bien desde el ámbito universitario o desde el mundo empresarial o sindical.

3.4. Composición

El Consejo Económico y Social se compone de 28 miembros, de acuerdo con la siguiente distribución (art. 6 de su Ley de creación):

El Presidente del Consejo.

Nueve miembros por las Organizaciones empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en proporción a la representatividad que ostenten en función de lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, que serán propuestos por los órganos competentes de dichas Organizaciones.

Nueve miembros por las Organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en proporción a la representatividad que ostenten en función de lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores y

en la Ley Orgánica de Libertad Sindical⁶⁹. Dichos representantes serán propuestos por los órganos competentes de las citadas Organizaciones.

Nueve expertos, de reconocido prestigio, en materia económica y social, a propuesta del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. El párrafo d) del mencionado artículo 6 continúa señalando que «a efectos de hacer más efectiva la participación de los distintos sectores económicos y sociales del Consejo Económico y Social (*sic*, parecería más adecuada la dicción “en el Consejo Económico y Social”), el Consejo de Gobierno tomará en consideración para la propuesta de los Expertos a aquellos sectores de economía social, así como entidades o asociaciones e instituciones con incidencia en el ámbito económico y social de la Comunidad de Madrid»⁷⁰.

Cada uno de los tres Grupos dispondrá de dos miembros suplentes. No existe, sin embargo, la posibilidad de delegar el voto.

Los miembros del Consejo son nombrados y cesados por Decreto del Consejo de Gobierno (art. 6.3 del Reglamento del Consejo), a propuesta del Consejero de Economía e Innovación Tecnológica que, en el caso de los representantes empresariales y sindicales, recibe, a su vez, la propuesta de nombramiento o cese de las Organizaciones en que se integra el futuro Consejero o el Consejero cesante.

De acuerdo con el artículo 11.1, párrafo e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, el cese de los expertos del artículo 6.1.d) de la Ley deberá ser motivado y será sometido a dictamen del siguiente Pleno del Consejo. Ello supone un intento de preservar la independencia de los miembros de este Grupo que no olvidemos son nombrados y cesados a propuesta del propio Consejo de Gobierno⁷¹.

⁶⁹ En este ámbito debe tenerse muy en cuenta la Ley de Participación de los Agentes Sociales en las Entidades Públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid, Ley 7/1995, de 28 de marzo. En este texto normativo se regula, en su artículo 3 *Criterios de representación*, que «la determinación específica del número de representantes de las asociaciones sindicales o empresariales de carácter intersectorial a las que sean de aplicación las prescripciones de la presente Ley, atenderá al criterio de paridad y mayor representatividad en el territorio de la Comunidad de Madrid, en función de lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley Orgánica de Libertad Sindical». La participación institucional prevista en esa Ley se extiende a las Entidades Públicas de la Comunidad de Madrid que tengan atribuidas competencias en materia socioeconómica, especialmente, ya que se citan expresamente en el artículo 2 de la norma, los Consejos creados como órganos consultivos o de asesoramiento de la Administración de la Comunidad de Madrid en materias de índole socioeconómica.

⁷⁰ Además del criterio recogido por la doctrina en la nota 18 de este trabajo, que compartimos plenamente, algún sector doctrinal, por ejemplo, García Ruiz, en su obra citada anteriormente, p. 132 en el anexo, interpretan que la forma de designación del Grupo de expertos en el CES de Madrid, estaría, en cierto modo, muy próxima al caso de aquellos CES en los que se prevé una composición tripartita, esto es, agentes sociales y económicos y la propia Administración autonómica. No podemos compartir este criterio en absoluto, puesto que la propia redacción del precepto parece querer estimular el nombramiento de Consejeros independientes del Consejo de Gobierno, aunque designados a propuesta de éste, y el tenor del artículo 11.1.e) del Reglamento del CES, antes mencionado, al exigir en el supuesto del cese de un experto la motivación y el sometimiento a dictamen del siguiente Pleno del Consejo, lo que no ocurre cuando la propuesta de cese proviene de una Organización empresarial o sindical con respecto a sus representantes, asegura esa «independencia» relativa del Consejero perteneciente al Grupo de expertos.

⁷¹ *Vid.* la nota anterior.

Es interesante destacar que la Ley del Consejo, en su artículo 8, prevé que «los miembros del Consejo no tendrán derecho a remuneración por el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la percepción, con cargo al presupuesto del Consejo, del importe de los gastos ocasionados por dicho ejercicio». Este tajante mandato, que en la práctica ha originado problemas en el día a día del Consejo, está en vías de reforma, a través del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2006, que actualmente se encuentra en el CES para su informe. La modificación propuesta consiste en añadir un segundo párrafo al citado artículo 8 con el siguiente tenor: «*Estos importes podrán percibirse directamente por las organizaciones a las que representen, en los supuestos de miembros a que se refiere el artículo 6.1.b) y c), cuando así se manifieste por éstos.*» Los miembros afectados son los representantes de las Organizaciones Empresariales y Sindicales; por su propia naturaleza el Grupo de Expertos es ajeno a esta situación, puesto que sus miembros son nombrados personalmente, lo cual no excluye su pertenencia a determinadas organizaciones de su ámbito de actuación, pero esta circunstancia es ajena al propio Consejo ⁷².

3.5. Órganos

Los órganos del Consejo Económico y Social son:

- a) El Pleno.
- b) La Comisión Permanente.
- c) Las Comisiones de Trabajo.
- d) El Presidente.
- e) Los Vicepresidentes.
- f) El Secretario General.

El Pleno:

El Pleno es el órgano superior de decisión y formación de la voluntad del Consejo (art. 12 de la Ley 6/1991). Está formado por el Presidente y por los veintisiete Consejeros.

⁷² La justificación de la propuesta de modificación descrita es la siguiente: el mandato legal de que el importe de estas indemnizaciones, motivadas por el ejercicio de la función de Consejero del CES, se haga efectivo únicamente a los miembros del Consejo, considerados individualmente, ha originado, en el caso de los Consejeros designados a propuesta de las Organizaciones —empresariales o sindicales— de las que actúan como representantes, que la percepción de los gastos ocasionados por el ejercicio de sus funciones en el Consejo, al tener, desde el punto de vista fiscal, un carácter personalizado, y aunque posteriormente se entreguen íntegramente a la Organización a la cual representan, incrementen sus niveles de renta, es decir, la base imponible a efectos de IRPF, con la consiguiente repercusión fiscal a la hora de practicar la liquidación del impuesto, y la consiguiente pérdida de beneficios sociales que pudieran derivarse de la citada liquidación.

En consecuencia, y con la finalidad de dar solución a esta situación, se ha propuesto por el Consejo la modificación mencionada, dado que dichos Consejeros representan a las Organizaciones citadas en virtud de un mandato expreso y puesto que el ejercicio de sus funciones en el Consejo es parte de su trabajo para la Organización de la que dependen. Ello podría articularse mediante la manifestación expresa y fehaciente del Consejero respectivo acerca de su voluntad de que sea la Organización a la que está vinculado la que perciba íntegra y directamente las compensaciones legalmente previstas.

El Pleno se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez cada trimestre. Podrá, asimismo, reunirse con carácter extraordinario a convocatoria del Presidente o de la totalidad de los miembros de alguna de las partes representadas en el Consejo (art. 13) ⁷³.

Sus funciones son:

- Elaborar, debatir y aprobar, en su caso, los informes, resoluciones y dictámenes cuya emisión es competencia del Consejo Económico y Social.
- La elaboración del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo y su aprobación por mayoría absoluta ⁷⁴.
- Elaborar el anteproyecto del presupuesto del Consejo Económico y Social y remitirlo al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.
- La elaboración de la Memoria anual de las actividades y de la gestión del Consejo.
- Proponer la persona que el Consejo de Gobierno deberá nombrar para el cargo de Presidente, designado por el Consejo Económico y Social de entre la terna propuesta por el Consejo de Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 6.2 de la Ley de creación.
- La elección de los Vicepresidentes, el Secretario General y los componentes de las Comisiones de Trabajo.

⁷³ Obsérvese que intentando defender los derechos de la minoría, la Ley del Consejo prevé que el Pleno puede reunirse, con carácter extraordinario, a convocatoria del Presidente o de la totalidad de los miembros de uno de los Grupos representados en el Consejo. Ello lleva a la consecuencia, recogida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES [arts. 15.2 y 32.d)], de que en ese supuesto la Comisión Permanente, que en un Pleno ordinario elabora con el Presidente el Orden del Día y fija conjuntamente con él la fecha de celebración, sólo conoce el Orden del Día y la fecha de celebración, que habrán sido fijados previamente por el Presidente o por el Grupo convocante en el caso de una sesión extraordinaria del Pleno.

Además, como última consecuencia jurídica de la previsión legal, en este supuesto la Comisión Permanente no puede ejercer su función [art. 32.n)] consistente en «calificar con arreglo al Reglamento las distintas peticiones de dictámenes o iniciativas de los Consejeros y organizar la tramitación reglamentaria de los mismos». Ello es debido a que en el caso del Pleno extraordinario la Permanente no fija, ni siquiera conjuntamente el Orden del Día, se limita a conocerlo y, por tanto, no puede calificar nada. Dado que un principio general de toda Organización es que su órgano supremo —en el CES, el Pleno— puede interpretar, en definitiva, cuáles asuntos son o no de su competencia, será el Pleno quien se califique o no de competente para conocer una determinada cuestión a él sometida con este procedimiento extraordinario, pues una interpretación contraria nos llevaría al absurdo de que el Pleno del CES debería pronunciarse sobre cualquier cuestión que se solicitara por el Presidente o por un Grupo, aunque fuera totalmente ajena a sus competencias. Ello no es posible, por pura lógica organizativa. Para ello puede utilizarse técnicamente el artículo 18 del Reglamento del CES, en sus apartados tercero y cuarto que regulan las mociones de orden, entre las que se encuentra «solicitar la opinión del Presidente o del Secretario General», o pedir «la devolución de las cuestiones», su aplazamiento o «que el Pleno pase al examen del punto siguiente del Orden del Día de la sesión».

⁷⁴ Como ya se ha dicho, por Resolución de 12 de noviembre de 1992 de la Presidencia del Consejo Económico y Social (BOCM de 16 de noviembre de 1992) se ordena la publicación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo.

- El nombramiento de los miembros del Pleno que hayan de formar parte de la Comisión Permanente o de las Comisiones de Trabajo en representación y a propuesta de cada una de las partes ⁷⁵.
- Crear las Comisiones de Trabajo que considere oportuno para la consecución de sus objetivos, asignando sus funciones y fijando plazos de resolución ⁷⁶.
- Decidir sobre la publicación de los acuerdos adoptados ⁷⁷.
- Acordar el cese del Presidente en los términos previstos en el artículo 26 del Reglamento ⁷⁸.
- Aprobar la plantilla del Consejo, que se incluirá en el anteproyecto del presupuesto ⁷⁹.
- Autorizar al Presidente para celebrar aquellos contratos que excedan de 150.253,03 euros (25 millones de las antiguas pesetas), debiendo recibir, en todo caso, información de todos los contratos efectuados [art. 15. 3 de la Ley, en relación con el 12.1, párrafo g)].

La Comisión Permanente:

La Comisión Permanente, que se encuentra regulada en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo ⁸⁰ (arts. 31 a 33, ambos inclusive) está integrada por el Presidente y dos Consejeros de cada uno de los tres grupos representados en el CES. Actúa como Secretario el que lo sea del Consejo, con voz pero sin voto. Esta Comisión Permanente ejerce sus funciones hasta la renovación del Consejo, salvo que sea disuelta con anterioridad por el Pleno ⁸¹.

⁷⁵ Esta función se encuentra recogida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento [art. 14.g)], en virtud de la remisión normativa al Reglamento que realiza el artículo 12, párrafo h), de la Ley.

⁷⁶ Esta función se encuentra recogida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento [art. 14.h)], en virtud de la remisión normativa al Reglamento que realiza el artículo 12, párrafo h), de la Ley.

⁷⁷ Esta función se encuentra recogida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento [art. 14.i)], en virtud de la remisión normativa al Reglamento que realiza el artículo 12, párrafo h), de la Ley.

⁷⁸ Esta función se encuentra recogida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento [art. 14.k)], en virtud de la remisión normativa al Reglamento que realiza el artículo 12, párrafo h), de la Ley.

⁷⁹ Esta función se encuentra recogida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento [art. 14.l)], en virtud de la remisión normativa al Reglamento que realiza el artículo 12, párrafo h), de la Ley.

⁸⁰ No se encuentra prevista en el texto de la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del CES, salvo de forma genérica cuando en su artículo 17.1 señala que: «El Pleno podrá crear Comisiones de trabajo, con el número de miembros y forma de organización y funcionamiento previstos en el Reglamento de Organización y Funcionamiento.»

⁸¹ Se trata de un supuesto que no se ha producido en la trayectoria del CES. Parece un precepto previsor de una cierta crisis institucional o de enfrentamiento entre el Pleno del Consejo y su Comisión Permanente, difícilmente planteable por la forma en que se encuentran representados los Grupos que integran el CES en ambos órganos. El tratamiento del período transitorio entre la finalización de un mandato del Presidente y de los Consejeros, y la renovación total del Consejo se resuelve por el artículo 7.1, párrafo segundo, de la Ley que indica que «(...) los miembros del Consejo, incluido su Presidente, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que se produzca la renovación del Consejo».

La Comisión Permanente será convocada por el Presidente, por iniciativa propia o a petición de alguno de los grupos, con cuarenta y ocho horas de antelación. Se reunirá una vez al mes, salvo el período vacacional (art. 33 del Reglamento).

Sus funciones ⁸² son:

- Conocer los informes previos declarados de urgencia.
- Elevar al Pleno del Consejo, previo dictamen en su caso de la Comisión de Trabajo correspondiente, los informes previos que éste ha de emitir.
- Elaborar con el Presidente el Orden del Día de las sesiones ordinarias del Pleno y fijar conjuntamente la fecha de su celebración.
- Conocer el Orden del día y la fecha de celebración de las sesiones extraordinarias, fijados por el Presidente o por la totalidad de los miembros de alguno de los Grupos representados en el Consejo ⁸³.
- Programar las actuaciones del Consejo, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones de Trabajo y coordinar los trabajos.
- Decidir sobre la posibilidad y número de técnicos, asesores o personalidades que podrán participar en los debates del Pleno con voz pero sin voto, a quienes alcanzarán los deberes de reserva del artículo 13 del Reglamento.
- Elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto para su sometimiento al Pleno, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación de los trabajos técnicos previos que corresponden al Secretario General [(art. 37.2.b)].
- Proponer al Pleno los trabajos y estudios a realizar.
- Conocer el destino y eficacia de los informes y dictámenes emitidos por el Consejo ⁸⁴.

⁸² El artículo 32 del Reglamento comienza diciendo: «La Comisión Permanente, con el fin de facilitar y simplificar el trabajo del Pleno, tiene las siguientes funciones...». Se trata, pues, de un órgano auxiliar del Pleno y en ese sentido deben calibrarse sus competencias.

⁸³ *Vid.* nota 73 del presente trabajo, referente a la limitación de las competencias de la Comisión Permanente en el supuesto de convocatoria de Pleno extraordinario.

⁸⁴ En la reunión de la Comisión Permanente celebrada el día 6 de septiembre de 1996 se tomó el acuerdo de que los Servicios técnicos del Consejo realizasen un seguimiento de las normas aprobadas sobre las que este Consejo ha emitido Informe, de conformidad con el artículo 32.i) del Reglamento. Dicho seguimiento permitiría tener conocimiento de la repercusión de la opinión del CES en el trámite y aprobación definitiva de la norma, tanto respecto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, como respecto de la Asamblea de Madrid, cuando se trata, en este último caso, de proyectos de Ley informados por el CES. Fruto de ese Acuerdo es la elaboración de unas fichas de seguimiento que se confeccionan por los Servicios técnicos del Consejo y que se incluyen en la Memoria que anualmente se redacta por el Consejo acerca de sus actividades del año previo.

En el caso de que la norma informada sea un Decreto, la comparación se realiza entre las recomendaciones emitidas y el texto normativo aprobado. Si la norma objeto de Informe es una Ley, la comparación se efectúa entre las Recomendaciones elaboradas, el texto del Proyecto de ley que se envía desde el Consejo de Gobierno para su tramitación en la Asamblea, en el cual pueden verse ya recogidas o no las opiniones del CES, y el texto definitivo aprobado por la Asamblea, en el que igualmente puede analizarse el grado de aceptación que los Informes del Consejo tienen en los Grupos parlamentarios y finalmente en la voluntad definitiva del Parlamento madrileño.

- Informar al Pleno sobre la interpretación del Reglamento de Organización y Funcionamiento, si fuese necesario.
- Conocer periódicamente la gestión presupuestaria y emitir su parecer sobre la misma.
- Informar con carácter previo los proyectos técnicos, pliegos de condiciones, adjudicación y autorización de los contratos en los siguientes casos:
 - 1.º Si el importe del presupuesto excede de 30.050,61 euros.
 - 2.º Si el plazo de ejecución es superior al ejercicio presupuestario o se comprometen fondos del Consejo de futuros ejercicios económicos.
- Establecer las bases de adscripción o contratación de personal del Consejo Económico y Social en el marco de la legislación de la Comunidad de Madrid.
- Calificar con arreglo al Reglamento de Organización y Funcionamiento las distintas peticiones de dictámenes o iniciativas de los Consejeros y organizar la tramitación reglamentaria de los mismos⁸⁵.

Las Comisiones de Trabajo:

La Ley de creación del Consejo faculta al Pleno del mismo, en su artículo 17.1, a crear Comisiones de Trabajo, con el número de miembros y forma de organización y funcionamiento previstos en el Reglamento de Organización y Funcionamiento. El apartado segundo de ese mismo artículo señala que las Comisiones de Trabajo ejercerán las funciones que les delegue el Pleno. Las funciones previstas en los párrafos a) y b) del artículo 4 de la Ley 6/1991 (emitir Informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos y sobre Anteproyectos de Ley y de Decreto) no serán delegables en cuanto a Proyectos de Ley, salvo que su naturaleza o su simplicidad lo permitan.

Acudiendo, pues, al Reglamento, queda claro que las Comisiones de Trabajo son grupos de estudio para la elaboración de los proyectos de informes o dictámenes en las materias propias de la competencia del Consejo, y podrán tener carácter permanente o temporal (art. 34 del Reglamento). Las Comisiones de trabajo de carácter permanente son las siguientes:

1. Seguimiento estadístico de la negociación colectiva.
2. Evaluación de políticas públicas.
3. Informe sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid (denominada en la práctica Grupo de trabajo de coordinación del Informe anual).

Este seguimiento permite, con los datos obtenidos del mismo, realizar unos cuadros y tablas estadísticas que, desde un punto de vista cuantitativo, facilitan una visión sintética de la influencia que los Informes del Consejo tienen en sus destinatarios institucionales. Estos cuadros y gráficos también se incluyen en la Memoria de actividades que se realiza anualmente.

⁸⁵ *Vid.* la nota 73 de este trabajo en su párrafo segundo, cuando se refiere a las limitaciones que sufre esta competencia de la Comisión Permanente en el caso de la convocatoria de un Pleno extraordinario, por el Presidente del CES o por un Grupo de los que lo integran.

4. Economía sectorial: Agricultura, Industria, Servicios.
5. Hacienda: Presupuestos y Fiscalidad.
6. Política social y Sanidad.
7. Relaciones laborales, Empleo, Negociación colectiva, Formación profesional.
8. Urbanismo, Medio ambiente, Desarrollo regional, Infraestructuras y Transporte.
9. Educación, Cultura, Deportes y Consumidores.
10. Boletín del Consejo Económico y Social.

El Pleno fijará el número de miembros de cada Comisión de Trabajo con un máximo de nueve y respetando, en todo caso, la representación proporcional de las tres partes señalada en el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (art. 34.2). Aunque de las distintas Comisiones de Trabajo pueden formar parte potencialmente todos los Consejeros que lo deseen, el número de los miembros de cada una de ellas para cada sesión se circunscribe al establecido por el Pleno, normalmente seis Consejeros, dos por cada uno de los Grupos que conforman el Consejo ⁸⁶.

De las Comisiones de Trabajo pueden formar parte, con voz pero sin voto, los técnicos y asesores que la Comisión acuerde, e igualmente los miembros suplentes del Consejo, en las mismas condiciones que los anteriores, siempre que no se supere el máximo descrito anteriormente (art. 34.3).

El artículo 35 del Reglamento establece que: «El coordinador o ponente de cada una de las Comisiones de Trabajo será designado por el Pleno del Consejo. Las Comisiones de Trabajo tendrán un Secretario elegido de entre sus miembros.» Ante las dificultades en el funcionamiento diario del Consejo que suponía un precepto de este tenor, en el Pleno del CES, celebrado el pasado 10 de junio de 2005, se presentó una propuesta de delegación interorgánica, aprobada mayoritariamente, intentando dar solución al problema planteado, que dice lo siguiente: «Al efecto de agilizar la gestión cotidiana y el funcionamiento interno del CES, evitando así dilaciones en la tramitación de los diferentes Informes que deben ser estudiados por este Consejo, motivadas por la planificación de reuniones del Pleno y de la Comisión Permanente, esta Presidencia somete a la decisión del Pleno la presente Propuesta, fundamentada en el artículo 17.2 de la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del CES, y consistente en que se delegue en la propia Comisión de Trabajo la designación del coordinador o ponente de cada una de las Comisiones de trabajo, función que originariamente corresponde al Pleno del Consejo Económico y Social, según lo previsto en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.»

⁸⁶ En la Comisión Permanente celebrada el pasado 6 de junio de 2005, al efecto de facilitar la convocatoria, constitución y desarrollo de las Comisiones de trabajo, se adoptó por mayoría el acuerdo de que «una Comisión de trabajo se entienda formal y reglamentariamente constituida siempre que se reúnan cuatro de sus miembros, que representen a los tres Grupos —Empresarial, Sindical y de Expertos— que integran el Consejo».

El Presidente:

El Presidente será elegido por mayoría absoluta por el Consejo de entre una terna presentada por el Consejo de Gobierno, formada por personas de reconocida relevancia en el ámbito económico y social (art. 6.2 de la Ley 6/1991). El artículo 8 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo prevé el mecanismo para la renovación del mismo. Lo más relevante es que, cuando falte un mes para el cumplimiento del plazo de cuatro años de mandato las Organizaciones Empresariales y Sindicales remitirán sus candidatos al Consejo de Gobierno para que éste pueda proceder simultáneamente a los ceses y nombramientos, mediante sendos Decretos, de los representantes empresariales y sindicales. En cuanto a los miembros del Grupo de Expertos, es, como sabemos, el propio Gobierno quien realiza la propuesta de cese y de nombramiento.

Una vez nombrados los Consejeros, la Presidencia de la Comunidad convocará al Pleno del Consejo recién renovado y, junto con la convocatoria, se acompañará la terna presentada por el Consejo de Gobierno para su elección y posterior nombramiento por el Consejo de Gobierno, mediante Decreto. Esta sesión será presidida por el Vocal de más edad y actuará como secretario el de menor edad. En esta misma sesión se elegirán también los Vicepresidentes⁸⁷.

En cuanto al cese del Presidente, el artículo 26 del Reglamento prevé que cesará por renovación del Consejo, fallecimiento y por Decreto del Consejo de Gobierno fundado en alguna de estas causas: acuerdo del Pleno, dimisión e incapacidad permanente física o mental, que le inhabilite para el ejercicio de su cargo. En el caso de cese del Presidente antes de que termine su mandato, y hasta tanto se designe nuevo Presidente, ejercerá las funciones el Consejero que ocupe la Vicepresidencia primera, sin perjuicio de su sustitución, por aplicación de la rotación prevista en el apartado segundo del artículo 28 del Reglamento, que luego examinaremos. El acuerdo de cese del Presidente por el Pleno requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo. La propuesta de cese debe ser realizada, al menos, por la totalidad de uno de los Grupos del CES, que no podrá hacer nuevo uso de esta potestad hasta que haya transcurrido un año desde la propuesta de cese anterior.

Sus funciones son (arts. 15 de la Ley y 27 del Reglamento):

- Ostentar la representación del Consejo.
- Convocar las sesiones, presidirlas y moderar el desarrollo de los debates.
- Formular el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento.

⁸⁷ Actualmente los Consejeros han sido nombrados por el Decreto 92/2004, de 27 de mayo, (BOCM de 28 de mayo) y el Presidente por el Decreto 93/2004, de 3 de junio (BOCM de 4 de junio). En cuanto a los Consejeros, se han producido cambios posteriormente a propuesta de UGT-Madrid.

- Ordenar la publicación de los acuerdos del Consejo, disponer su cumplimiento y visar las actas.
- Nombrar al Secretario General, que resulte elegido por el Pleno del Consejo, o a quien deba sustituirlo en caso de necesidad, así como al resto del personal que preste sus servicios en el Consejo.
- Dictar las directrices generales para el funcionamiento interno y buen gobierno del Consejo, con la aprobación de la Comisión Permanente.
- Ejecutar el programa presupuestario, ser el órgano de contratación, autorizar los gastos y ordenar los pagos dentro de los límites de los créditos presupuestarios, con la salvedad expuesta al tratar de las funciones del Pleno y de la Comisión Permanente ⁸⁸.

El Presidente dirimirá los empates en las votaciones, mediante su voto de calidad (art. 15.4 de la Ley 6/1991).

Los Vicepresidentes:

El Consejo elegirá, de entre sus miembros, tres Vicepresidentes, cada uno de los cuales será propuesto por los Grupos empresarial, sindical y de expertos respectivamente. Las Vicepresidencias primera, segunda y tercera corresponderán a los Vicepresidentes de los Grupos a), b) y c), respectivamente, del artículo 6.1 de la Ley, e irán rotando por períodos de cuatro meses por este mismo orden. Los Vicepresidentes podrán ser renovados por acuerdo del Pleno a propuesta unánime del Grupo al que pertenecen.

En el Pleno de fecha 1 de junio de 2004 se eligió al Presidente y a los Vicepresidentes del Consejo. En el caso del Grupo sindical se continuó un turno rotatorio entre los Sindicatos CCOO y UGT para la Vicepresidencia por el Grupo sindical, establecido desde la constitución originaria del CES y que tiene una duración de un año: en consecuencia, desde el 15 de mayo de 2004 al 14 de mayo de 2005 ha sido Vicepresidente por el Grupo sindical el portavoz de CCOO en el CES, y desde el 15 de mayo de 2005 al 14 de mayo de 2006, lo está siendo el portavoz de UGT en el Consejo.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 28.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, los Vicepresidentes por el Grupo empresarial, sindical y de expertos se irán turnando en las Vicepresidencias primera, segunda y tercera respectivamente, cada cuatro meses, de forma que cada año desde el 1 de junio al 30 de septiembre, ejerce la Vicepresidencia primera el Grupo empresarial, del 1 de octubre al 31 de enero siguiente el Grupo sindical y desde el 1 de febrero de cada año hasta el 31 de mayo, el Grupo de expertos.

Sus funciones son:

- Sustituir al Presidente en casos de vacante, ausencia o enfermedad.
- Colaborar estrechamente con el Presidente en el cumplimiento de las funciones de éste.

⁸⁸ Vid. pp. 198 y 199 de este trabajo.

- El ejercicio de las funciones que les delegue el Presidente.
- Las demás funciones que les encomiende el Pleno.

El Secretario General:

El Consejo elegirá un Secretario General, que asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto, y que figurará en las plantillas presupuestarias de la Administración de la Comunidad de Madrid, pero dependerá funcionalmente y en cualquier otra materia del Consejo. El Secretario General del CES está configurado como Alto Cargo de la Comunidad de Madrid por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de julio de 1996.

El artículo 12 de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid (BOCM, de 28 de diciembre) modifica el apartado primero del artículo 18 de la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social, que queda redactado en los siguientes términos, incluyéndose en cursiva el texto adicionado:

«1. El Consejo elegirá un Secretario General, que asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto, y que figurará en las plantillas presupuestarias de Administración de la Comunidad de Madrid, pero dependerá funcional y orgánicamente del Consejo. *Su nombramiento se efectuará por Decreto del Gobierno de la Comunidad de Madrid, ostentando la condición de Alto Cargo de la misma con rango de Director General.*»

Sus funciones son (arts.18.2 de la Ley 6/1991 y 37.2 del Reglamento):

- Dirigir y coordinar, bajo las directrices generales del Pleno y las específicas del Presidente, los servicios técnicos y administrativos del Consejo.
- Dirigir y coordinar los trabajos técnicos de elaboración del anteproyecto de presupuesto y la Memoria anual del Consejo.
- Facilitar los estudios, datos e informes que le sean solicitados por los Grupos que integran el Consejo.
- La asistencia al Presidente.
- Asistir técnicamente al Pleno y a la Comisión Permanente.
- La redacción de las actas del Consejo.
- Expedir certificaciones de los acuerdos del Consejo.
- Las demás que determine el Pleno ⁸⁹.

3.6. Funcionamiento

El funcionamiento del Consejo Económico y Social se encuentra regulado por la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social (arts. 12.2, 13 y 14) y por el Reglamento de Organización y Funcio-

⁸⁹ La Resolución 11/1998, de 31 de marzo (BOCM núm. 88, de 15 de abril), de la Presidencia del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, por la que se delegan en el Secretario General determinadas atribuciones en materia de personal, gastos propios y contratación, pretende facilitar la gestión cotidiana del CES, por aplicación del principio de subsidiariedad.

namiento, publicado por Resolución de 12 de noviembre de 1992, del Presidente del Consejo Económico y Social (arts.15 a 23).

a) Sesiones

Las sesiones del Pleno del Consejo no serán públicas y cuando así lo acuerde, podrán asistir a sus sesiones asesores designados por cada una de las partes o por el Pleno conjuntamente. Dichos asesores participarán en las sesiones del Consejo con voz pero sin voto, y con el deber de reserva.

La Ley de creación y el Reglamento de Organización y Funcionamiento establecen el procedimiento, los plazos de convocatoria y el quórum de constitución de las sesiones del Pleno ⁹⁰, fijan el procedimiento de envío de solicitudes de Informe o Dictamen, regulan las deliberaciones del Pleno, el mantenimiento del orden y la observancia del Reglamento en los debates, el uso de la palabra, los supuestos para plantear una cuestión o moción de orden, el régimen de las enmiendas y Votos particulares, el régimen de las votaciones, la elaboración de las actas de las sesiones del Pleno y la aprobación, en su caso, de los Informes y Dictámenes del Consejo Económico y Social ⁹¹ (arts. 12.2, 13 y 14 de la Ley 6/1991 y 15 a 23 del Reglamento).

b) Informes y Dictámenes

El resultado final de la labor del Consejo es la elaboración de Informes y Dictámenes, no vinculantes para el Consejo de Gobierno. La emisión de los mismos se realiza por el Pleno o, en su caso, por la Comisión Permanente, cuando aquél hubiera delegado en ésta tal función.

Los Informes o Dictámenes del Consejo Económico y Social constan de una primera parte de descripción de los antecedentes y resumen de la norma objeto de Informe o Dictamen, así como de una segunda parte donde se contienen las consideraciones y recomendaciones —de carácter genérico o específico— que se estimen oportunas. Al texto se acompañarán los Votos particulares si los hubiere (art. 22.6 del Reglamento). También se ha venido utilizando otra figura, que no aparece recogida ni en la Ley ni en el Reglamento del Consejo, pero que se incorporó, a través de una práctica consuetudinaria a la labor de los Grupos. Se trata de la Explicación de voto que hasta el Pleno celebrado el pasado 9 de mayo de 2005, se enviaba también al Gobierno, junto con el texto del Informe propiamente considerado. El Voto

⁹⁰ Según los artículos 13.3 de la Ley de creación y 15.4 del Reglamento, «el quórum para la válida celebración de sus sesiones será de 17 miembros en primera convocatoria y de 13 en segunda convocatoria, que se entenderá producida, con carácter automático, transcurrida media hora desde la señalada para la primera».

⁹¹ «Los acuerdos del Pleno se adoptarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes» (arts. 14.1 de la Ley y 22.1 del Reglamento).

particular puede utilizarse cuando el sentido del voto ha sido contrario al de la mayoría del Pleno, mientras que la Explicación de voto sirve para matizar el mismo, cuando se ha votado a favor de la postura mayoritaria, o bien se ha abstenido un determinado Grupo o un Consejero individualmente ^{92, 93}.

El Secretario General certifica la autenticidad del texto del Informe o Dictamen y el Presidente da su visto bueno. Finalmente se remite original del mismo al Consejo de Gobierno (a través de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno) o al Organismo del que procediese la solicitud de Informe o Dictamen, y copias del mismo, en todo caso a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por su particular vinculación con el CES, como ya quedó expresado, y al resto de Consejerías que puedan verse afectadas por un determinado Informe. Asimismo, según se ha dicho ya, se remiten los originales de los Votos particulares que, en su caso, se hubieran producido, al efecto de que, por parte del Consejo de Gobierno y, en su caso, de la Asamblea de Madrid, se conozcan también las posiciones minoritarias discrepantes de la voluntad mayoritaria del Consejo, pues se estima doctrinalmente que ello enriquece la opinión de una Institución como el CES, que pretende acercar a la representación política (Consejo de Gobierno y Asamblea) el sentir de los agentes económicos y sociales, no representados propiamente en el Parlamento regional.

El supuesto de hecho del Informe sobre los criterios y líneas generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid es el único, dada su especial naturaleza, en el que el Consejo Económico y Social, una vez aprobado el Informe por el Pleno y emitidos los posibles Votos particulares, lo envía a la vez, por razones de urgencia en la tramitación parlamentaria del citado Proyecto de Ley, al Consejo de Gobierno y a la Asamblea de Madrid, al efecto de que los Grupos Parlamentarios tengan un mayor plazo para su examen e incorporación a sus enmiendas, si lo consideran adecuado.

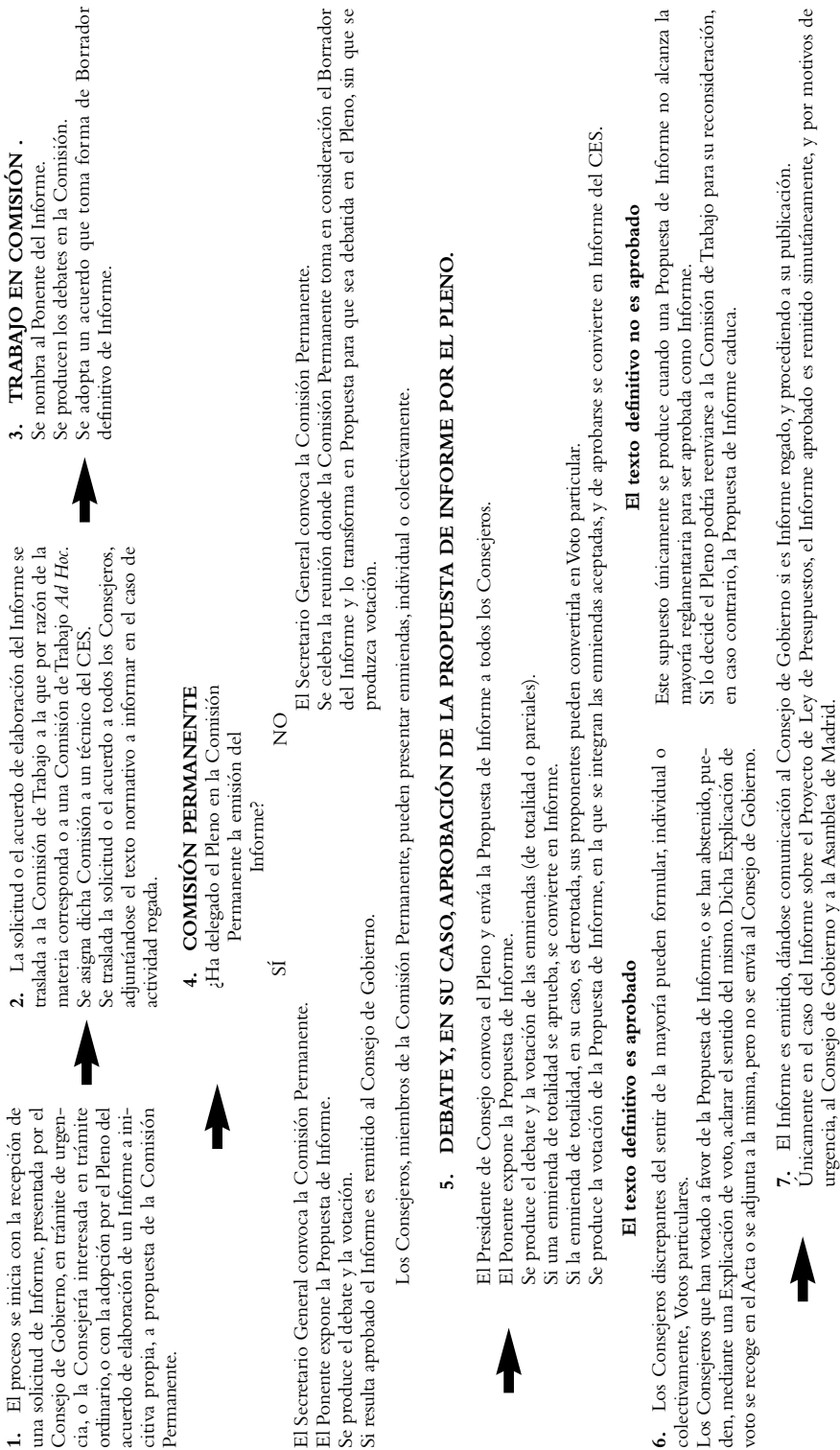
A continuación, se ofrece un esquema de la actuación del Consejo para proceder a la elaboración de uno de sus Informes. Este proceso puede asimismo sintetizarse de la siguiente manera: cuando llega una solicitud de Informe, se envía a la Comisión de trabajo correspondiente por razón de la materia de las enumeradas con anterioridad ⁹⁴. En la Comisión de trabajo se nombra un ponente, que por *consuetudo* suele ser uno de los representantes del Grupo de expertos, por suponérsele una mayor imparcialidad. El Grupo

⁹² Se trata de lo que en otros Organismos similares se conoce como «Voto particular concurrente» o «disidente». Manuel Aragón Reyes, Capítulo XXVIII, «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», en Enrique Álvarez Conde (dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 2003, p. 614.

⁹³ En el citado Pleno del 9 de mayo de 2005, se adoptó por mayoría y con un Voto particular del Grupo sindical del CES el siguiente acuerdo: «Los Consejeros o Grupos del CES podrán expresar sus Explicaciones de voto, pero estas Explicaciones de voto no se adjuntarán al informe que se emita y se envíe a los Organismos correspondientes.» Es decir, que la Explicación de voto puede seguir formulándose, individual o colectivamente por los miembros del Consejo, pero su destino es ser recogida en el acta del Pleno, de formularse oralmente, o bien ser adjuntada a la misma, si se presenta por escrito.

⁹⁴ *Vid.* p. 200 del presente trabajo.

PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN INFORME DEL CES



de trabajo (o Comisión como se denomina reglamentariamente) es auxiliado en sus tareas por un miembro de los Servicios técnicos del Consejo. Si la Comisión lo juzga necesario para comprender mejor el sentido y los objetivos de una norma, se pide la comparecencia ante la misma de los representantes de la Administración regional que han elaborado la propuesta normativa. Cuando la Comisión de trabajo ha terminado su borrador definitivo de informe, pasa a la Comisión Permanente del CES, en donde recibe o no su visto bueno para, ya convertida formalmente en Propuesta de informe, elevarse al Pleno para la aprobación, en su caso, de la Propuesta como Informe adoptado por el Consejo como Institución.

IV. ¿CUÁL ES EL VALOR PÚBLICO QUE EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL APORTA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID? ★

4.1. Balance

Una aproximación a la razón de ser del Consejo Económico y Social, como Institución al servicio de la Comunidad de Madrid, puede intentarse a través de la concepción del Estado social ⁹⁵. El Profesor Aragón Reyes ⁹⁶ señala que «(...) cabría sostener que el Estado democrático, en cuanto que integra a “todos” en la voluntad estatal, necesita, en mayor medida que ninguna otra forma de Estado, que tal integración política se asegure mediante una suficiente integración social. (...) De ahí la necesidad de delimitación conceptual para poder enfocar con algún rigor el proble-

★ Los autores desean agradecer al profesor Aragón Reyes, que fue Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, su valiosa aportación en lo que podría calificarse como un intento de caracterización doctrinal de la figura del Consejo Económico y Social, y específicamente en el asunto tratado en el presente epígrafe, a través de diferentes trabajos como son el relacionado en la nota 96, y «El Consejo Económico y Social: una institución al servicio de la Comunidad de Madrid», incluido en el número 79 *Economía de Madrid*, de la Revista Economistas, Colegio de Madrid, diciembre de 1998, pp. 251 a 256.

⁹⁵ Como precursor de la idea del Estado social suele citarse a Lorenz von Stein, quien en 1850 en su *«Geschichte der sozialen Bewegung»*, escribía que había terminado la época de las revoluciones y de las reformas políticas para comenzar la de las revoluciones y reformas sociales. Esta cita la recoge Manuel García Pelayo, en «El Estado social y sus implicaciones», en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, pp. 14 y 15. La formulación de la idea del Estado social o, más concretamente, de la idea del Estado social de Derecho se le debe a Hermann Heller en su *Teoría del Estado*, 1.ª ed. de 1934, antes aún en *«Rechtsstaat oder Diktatur?»*, publicada por primera vez en 1929. La idea es desarrollada posteriormente, entre otros, por distintos juristas y politólogos alemanes como W. Abendroth, E. Forsthoff y K. Doehring en su obra colectiva *El Estado Social*, traducción de José Puente Egido, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. *Vid.* asimismo *El Estado de la sociedad industrial* de E. Forsthoff, Madrid, 1980, pp. 32 a 35, y especialmente Manuel García Pelayo, «El Estado social y sus implicaciones», en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, pp. 13 a 82.

⁹⁶ Manuel Aragón Reyes, Capítulo XXVII, «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», incluido en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, Enrique Álvarez Conde (dir.), Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2003, p. 606.

ma de ese tipo de Estado —el Estado social—. (...) El Estado social no puede definirse como forma de Estado, sencillamente porque no lo es: sólo se trata de una modalidad de la forma del Estado democrático de Derecho. Por ello, el Estado social no supone modificación sustancial alguna respecto de la organización del poder típica del Estado constitucional democrático de Derecho. La cláusula “social” añadida a ese Estado no afecta principalmente a la estructura de éste, sino a sus fines. El Estado social no significa la sustitución de la representación política por la representación corporativa, ni la sustitución de los partidos por los sindicatos. Lo que significa es la asunción por el Estado de nuevas tareas, que no vienen tampoco a sustituir a las antiguas (seguridad, orden público, defensa, etc.), sino a complementarlas. Y estas nuevas tareas son las relativas a procurar una mayor igualdad social y, por ello, a proteger a los sectores sociales menos favorecidos. El Estado social, en suma, no significa un modo específico de “ser” del estado, sino una manera de “actuar” por parte del poder público. La discusión sobre el Estado social suele plantearse habitualmente como un enfrentamiento entre el Estado liberal y el Estado social, cuando resulta que, por lo que ya se ha dicho, parece mucho más razonable plantearla como una reflexión acerca de las formas, intensidad y límites de la realización por el Estado de las tareas sociales. (...) El problema de nuestro tiempo no parece que sea, en consecuencia, el de Estado social sí o Estado social no, sino el de más o menos Estado social»⁹⁷.

Pasando de reflexiones propias de la Teoría del Estado a cuestiones más concretas de Derecho constitucional, el autor analizado continúa afirmando que: «Al fin y al cabo, señalar que en España la cláusula del Estado social está constitucionalizada y dotada de una muy cualificada rigidez no es más que constatar una evidencia. A partir de ahí lo que importa es desentrañar el contenido de la cláusula, es decir, el tipo de prescripción constitucional que en ella se manifiesta. Parece indudable que no estamos en presencia del enunciado de una regla, sino de un principio jurídico, como ocurre también con las otras dos cláusulas definitorias del Estado (Estado democrático y Estado de Derecho) que figuran en el artículo 1.1 de la Constitución»⁹⁸.

Resumiendo los argumentos del Profesor Aragón Reyes sobre este particular, puede decirse que aunque el significado del Estado social es un principio básicamente material, «del que no cabe derivar exigencias organizativas sustanciales, sino cumplimiento de fines»⁹⁹, desde el punto de vista estructural no carece por completo de relevancia el principio del Estado social, puesto que faculta o fundamenta —no obliga al legislador— el establecimiento de instituciones de participación en la actividad pública, pero tal relevancia no viene a modificar el esquema básico del Estado democrático, es decir, «no

⁹⁷ El Estado Social es así una secuencia evolutiva del Estado en su dimensión prestacional de servicios a los más desfavorecidos. José Ramón Cossío Díaz, *Estado Social y derechos de prestación*, Prólogo de M. Aragón Reyes, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 31 a 34.

⁹⁸ Autor citado, *op. cit.* en nota 96, p. 607.

⁹⁹ Autor citado, *op. cit.* en nota 96, p. 607.

viene a proyectarse sobre la naturaleza de la representación (que sigue siendo sólo política e instrumentada a través de los partidos) ni, por ello, sobre la división de poderes»¹⁰⁰.

Al tratarse de un principio jurídico y no de una regla, la cláusula del Estado social no es título, por sí misma, atributivo de competencias estatales, no imponiendo el establecimiento de órganos determinados —aunque habilite para ello— ni exigiendo modalidades específicas de composición y funcionamiento de los órganos públicos —estatales o autonómicos—. «Sólo se trata de un principio orientador de la actuación del Estado. Indica que la acción pública (...) debe estar encaminada a la reducción de la desigualdad social»¹⁰¹.

«En resumen, el Estado social se caracteriza, de un lado, por la pretensión de combatir la desigualdad, y ése es el sentido, preferentemente, de garantizar, junto a los derechos individuales, unos derechos sociales¹⁰² (podría decirse que es la contribución del Estado social al Estado de Derecho) y que constituyen un logro difícilmente reversible, pero, de otro lado, también se caracteriza por el intento (o la posibilidad) de establecer, junto a la participación política, alguna fórmula de participación social en el ejercicio del poder (es lo que podría llamarse contribución del Estado social al Estado democrático)»¹⁰³.

Dentro de esta fórmula se encuentra la relevancia constitucional que se otorga a los sindicatos y a las organizaciones empresariales, concediéndoles incluso facultades de elaboración de normas jurídicas mediante la elaboración de convenios colectivos y reconociéndoles el derecho a participar en la adopción de acuerdos políticos (concertación) de manera no institucionalizada o a veces también de manera institucionalizada a través de organismos de participación social. «A esto último obedece la creación de diversos Consejos de variada composición y en los que se integran, en unos casos, los interlocutores sociales y los representantes del poder ejecutivo y, en otros, los interlocutores sociales sin la representación gubernamental. A este segundo modelo es al que pertenecen, por lo general, los llamados Consejos económicos y sociales»¹⁰⁴.

En España se crea la figura —para el CES del Estado— con una configuración ajena a la previsión del artículo 131.2 de la Constitución, que permite la posibilidad de crear un Consejo para la planificación económica, y los Consejos Económicos y Sociales autonómicos (o regionales) nacen tras la creación del estatal, en el año 1991, en cada una de las Comunidades Autónomas, salvo en la Ciudad Autónoma de Melilla (extensión regional que se produjo anteriormente en Francia y Bélgica), incluso en ámbitos provinciales y locales¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Autor citado, *op. cit.* en nota 96, p. 607.

¹⁰¹ Autor citado, *op. cit.* en nota 96, p. 607 *in fine*.

¹⁰² Sus primeras manifestaciones en textos constitucionales son las Constituciones de Méjico de 1917, de Weimar de 1919 y de la Segunda República Española de 1931.

¹⁰³ Autor citado, *op. cit.* en nota 96, p. 611.

¹⁰⁴ Autor citado, *op. cit.* en nota 96, p. 611.

¹⁰⁵ Fenómeno que, de generalizarse, llevaría claramente, en opinión de los autores del presente trabajo, a la desnaturalización de la figura que analizamos.

«Mediante estos Consejos se pretende hacer partícipes, bien que de manera consultiva y no decisoria, a los llamados “agentes sociales” (sindicatos y organizaciones empresariales, preferentemente) en la actividad estatal —o autonómica—, de manera especial en la actividad normativa respecto de materias económico-sociales. No se trata de una representación de intereses, exactamente, o de la creación de cámaras parlamentarias “corporativas”, sino de una “participación” consultiva (no decisoria, no importa repetirlo), perfectamente separada de los Gobiernos y de los Parlamentos y sin funciones sustitutivas de éstos»¹⁰⁶.

A través del funcionamiento de la figura jurídica de los Consejos Económicos y Sociales, el Estado —Comunidades Autónomas, o incluso las Entidades locales, en el caso de su generalización, que sigue pareciendo no deseable, más allá del nivel autonómico— se estructura y se nutre de esa aportación de los interlocutores sociales que, de este modo, colaboran en la construcción del Estado social, antes descrito. Estas Instituciones contribuyen, por tanto, a la legitimación de los poderes públicos y abren otra vía para que los ciudadanos se integren e influyan en la actividad pública, a través de la participación de dichas organizaciones sociales —empresariales y sindicales, fundamentalmente—^{107, 108} en estas Instituciones consultivas de la acción normativa a nivel estatal y autonómico¹⁰⁹.

En la andadura de los Consejos, y particularmente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, han ido cristalizando estos valores y generándose otros nuevos que inicialmente no estaban previstos en sus

¹⁰⁶ Autor citado, *op. cit.* en nota 96, p. 611 *in fine* del epígrafe II.

¹⁰⁷ Artículo 9.2 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 (...)».

¹⁰⁸ En el texto se dice «fundamentalmente», porque en el Grupo de Expertos de los diversos CES pueden incluirse organizaciones o asociaciones de otro tipo, como, por ejemplo: consumidores y usuarios, representantes de la economía social (cooperativas o sociedades anónimas laborales), y otras similares. En el caso del CES del Estado, organizaciones agrarias o representantes de intereses marítimo-pesqueros. Estas sensibilidades, incluidas también las de representantes de Universidades o Institutos de opinión o de estudios estadísticos o econométricos, contribuyen a enriquecer la aportación de las organizaciones empresariales y sindicales, de forma que la Sociedad esté presente al máximo en este tipo de Instituciones.

¹⁰⁹ Parece interesante resaltar que existe una fluida relación de los Consejos autonómicos con el CES estatal y una excelente coordinación entre todos los Consejos regionales, que se instrumenta a través de dos reuniones —o encuentros— ordinarios anuales, organizados por un Consejo cada año, por riguroso orden alfabético, según el nombre de la Comunidad Autónoma respectiva, además de las reuniones extraordinarias por eventos de diverso tipo, como pueden ser Jornadas de estudio, Seminarios monográficos o actividades culturales. En este último sentido, es de destacar que en septiembre de 2005 se realizaron, organizadas por el CES de Castilla-La Mancha, unas jornadas de encuentro entre los CES, en el Parador de Almagro, con motivo de la conmemoración del cuarto centenario del Quijote; y desde el ámbito puramente institucional, en octubre pasado tuvo lugar en Barcelona el segundo Encuentro anual de Consejos, organizado por el Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña (CTESC), en el que se brindó la oportunidad de conocer de primera mano la propuesta de nuevo Estatuto para esa Comunidad Autónoma. Con relación al CES de España, por parte del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, y favorecido por la cercanía geográfica, se procura la asistencia del Presidente, Secretario General y Consejeros de los tres Grupos del CES a los cursos que aquella institución organiza, tanto en los cursos de verano de El Escorial, como los realizados con la UIMP en Santander.

normas de creación. En el ámbito material, a la inicial competencia consultiva en la elaboración de normas, se suma la de realización de informes, dictámenes o estudios por propia iniciativa, o a petición de la Asamblea ¹¹⁰, el Consejo de Gobierno o cualquier organismo público de la Comunidad de Madrid sobre cualquier cuestión relacionada con la política económica y social, así como la de elaborar y emitir recomendaciones para la aplicación de las disposiciones generales de carácter socioeconómico ¹¹¹. Se supera así el ámbito estrictamente normativo, descendiendo un escalón más en el acercamiento a la realidad económica y social por parte de los poderes públicos mediante la labor de los CES ¹¹².

Esta legitimación social es también utilizada para articular la participación en otros ámbitos. En la Comunidad de Madrid el Consejo Económico y Social es oído en la tramitación y seguimiento de los Planes y Programas de la Comunidad en relación con los Fondos Estructurales y asimismo contribuye a la formación de la voluntad de una de las Instituciones financieras más importantes de España, como es la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (Caja Madrid), mediante la designación de un porcentaje de los Consejeros integrantes de la Asamblea General de la entidad por el sector de entidades representativas, Consejeros que provienen de las Organizaciones empresariales y sindicales integrantes del CES, y que se eligen según la Ley de creación del propio Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid ¹¹³.

La importancia de los Consejos en el establecimiento de esta participación consultiva, que no hace más que abrir nuevas vías de participación ciudadana, se ha visto reafirmada con un fenómeno no previsto en las propias normas de creación. Este fenómeno es el de la fuerza de la negociación y el consenso ¹¹⁴. Con los años de funcionamiento de los distintos Consejos, ha

¹¹⁰ Se trata de una posibilidad, prevista legalmente, de colaboración institucional entre la Asamblea de Madrid y el propio CES que aún no ha sido explorada en el día a día de ambas Instituciones, pero que ha sido mencionada en diversas comparecencias de la Presidencia del Consejo ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea.

¹¹¹ A menudo las Consejerías afectadas someten al CES, para Informe, en ese caso, no preceptivo ni vinculante, los diferentes Planes sobre materias especialmente complejas e importantes para la Región. Como ejemplo, el último Plan que ha entrado en el Consejo, a solicitud de la Consejería de Inmigración, es el Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005/2008.

¹¹² Además de los Informes preceptivos y no vinculantes que el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid elabora, lo que constituye su actividad esencial, según ya hemos visto, es muy importante reseñar la importancia del Informe sobre la Situación Económica y Social de la Región madrileña, que anualmente elabora el CES. Este documento, de 1.100 páginas en su última edición, se ha convertido en un elemento de consulta de investigadores y estudiosos de temas regionales, siendo especialmente apreciado en ámbitos universitarios. Así mismo deben reseñarse el Informe sobre Negociación colectiva, que se realiza anualmente —incluyendo cuadros estadísticos de los resultados definitivos de los convenios colectivos del año anterior—; el Informe sobre Siniestralidad Laboral, que también intenta ser de periodicidad anual, aunque encuentra a veces dificultades para la obtención de las fuentes estadísticas en que se basa; y las actividades en cuanto a realización de jornadas, seminarios y conferencias, además de la convocatoria anual de unos Premios de Investigación —ya van siete ediciones— que pretenden fomentar el conocimiento de la realidad económica y social madrileña.

¹¹³ *Id.* pp. 185 a 186 del presente trabajo.

¹¹⁴ El concepto de «funciones latentes», que ya vimos que el Profesor Aragón Reyes utilizaba para caracterizar ciertas capacidades de la figura de los Consejos Económico y Sociales, según recogíamos

aflorado un valor que es el relativo a la importancia del acuerdo a la hora de elaborar los informes y dictámenes o en el desarrollo mismo de la actividad del Consejo.

Un informe sobre el problema de la vivienda, aprobado con el acuerdo de todos los representantes del CES, genera una fuerza inusitada en las conclusiones y recomendaciones que establece. Un análisis sobre la siniestralidad laboral, aprobado por unanimidad, ha de basarse, por fuerza, en un enfoque muy objetivo sobre el problema y sobre las soluciones que en el documento se plantean. En el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, su carácter tripartito hace necesario el acuerdo de todos los Consejeros posibles y de los Grupos en que se integran, al efecto de que los Informes se obtengan por unanimidad o por el máximo consenso posible. Incluso el disenso se encuentra regulado, a través de la figura del Voto particular, lo que facilita al Consejo de Gobierno de la Comunidad, principal cliente del CES, que pueda conocer de primera mano las opiniones a favor y discrepantes de sus políticas, lo cual a medio y largo plazo es provechoso para la acción de gobierno.

La denominada «lógica del compromiso» impone su ley en la dinámica de una Institución de este tipo, generándose automatismos, y buscándose inicialmente el acuerdo, aunque, a veces, no sea posible alcanzarlo, con la matización progresiva de las posiciones de partida de unos y de otros, y con el contraste de opiniones, que conduce inevitablemente a la aproximación intelectual entre las distintas partes «en conflicto institucionalizado» desde la defensa de los respectivos y legítimos intereses. Ello produce otra sinergia tampoco prevista, consistente en que el esfuerzo por la negociación y el consenso en el Consejo se traspasa a otros ámbitos ajenos al mismo. Y de este modo cuando representantes de empresarios y sindicatos, que mantienen las posiciones normalmente más dispares, coinciden en otras reuniones y en otros centros de decisión, el buen tono, la costumbre de la negociación, el respeto generado por el contacto habitual que se ha producido en el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid permite que en otras Instituciones administrativas, o no, o en otros marcos de negociación, los valores descritos realicen su papel, creando un constructivo clima de acuerdo.

en la nota 17 de este trabajo, fue utilizado por el autor citado, en el ámbito estrictamente constitucional, para caracterizar la Monarquía como forma política del Estado, es decir, para destacar su carácter de símbolo, vacío de *potestas* y revestido de *autoritas*, dada su significación histórica y su cualidad de instancia neutral. Esta cualidad de la Monarquía había sido perfectamente expuesta con anterioridad por Manuel García Pelayo en «La Corona. Estudio sobre un símbolo y un concepto político», en *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1968, pp. 13 a 64. Manuel Aragón Reyes, «La Monarquía parlamentaria (Comentario al art. 1.3.º de la Constitución)», en *La Constitución Española de 1978. Un estudio sistemático*, Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.), 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1980, pp. 430, 440 y 441.

4.2. Debilidades

La principal debilidad que sufre el Consejo como Institución, y que supone un menoscabo de ese valor público que antes se destacaba, es la referida a la escasa presencia pública del Consejo, fundamentalmente en los medios de comunicación regionales ¹¹⁵. El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid es un gran desconocido para la ciudadanía madrileña y, en algunos casos, afortunadamente cada vez menos, para la propia Administración regional, como puede deducirse de la nota 116 de este trabajo. Ello es debido principalmente a dos motivos:

El primero de ellos es la introspección de la Institución que se centra en su propio trabajo interno y en las relaciones político-institucionales que de él se derivan, lo cual hace que la proyección externa hacia la propia Comunidad y hacia la Sociedad madrileña se vea deteriorada. Esta falta de presencia pública disminuye la función de cauce de participación de esa Sociedad articulada en representaciones sindicales y empresariales, y en otras instituciones y organizaciones sociales, que mediante su integración en el Consejo participan en la actividad pública, buscándose la generación de sinergias en la actuación del CES para integrar el contenido social del Estado democrático de Derecho.

El segundo es la proliferación de Consejos sectoriales, en el ámbito regional, que abordan materias económicas y sociales, y donde en algunos casos están representadas las mismas entidades (sindicatos y organizaciones empresariales) que lo están en el Consejo y que ejercen competencias que el propio Consejo Económico y Social podría asumir, tal vez dividiéndose a tales efectos en secciones, con el beneficio de la desaparición de duplicidades y una mejora de la racionalidad, eficacia y eficiencia en la actuación administrativa ¹¹⁶.

¹¹⁵ El Presidente del Consejo Económico y Social, D. Francisco Cabrillo Rodríguez, ha expresado recientemente esta preocupación y sus vías de solución en una comparecencia ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid para presentar el Proyecto de Presupuestos del CES para 2006.

¹¹⁶ En alguna ocasión, desde la propia Administración de la Comunidad de Madrid, se ha caracterizado equivocadamente al Consejo Económico y Social como «un supuesto de descentralización funcional entendida como técnica para la prestación de determinados servicios públicos o ejercicio de actividades al servicio de fines públicos». Supuesto que Ramón Parada en su obra *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1995, pp. 43 y 44, califica de descentralización ficticia o de descentralización por servicios, cuya finalidad es únicamente la de otorgar una mayor libertad de gestión a los responsables de un servicio público o actividad administrativa, como medio de organizarse internamente el Estado centralizado, creando un ente auxiliar distinto de él, normalmente para hacer frente a la realidad económica cambiante. Es evidente que el Consejo Económico y Social aporta, o intenta, al menos hacerlo así, algo más a la Comunidad de Madrid que una mera descentralización de servicios.

Se ha llegado incluso a comparar al Consejo Económico y Social con otros órganos de carácter consultivo de la Comunidad de Madrid como son el Consejo Asesor de Asuntos Europeos, el Consejo de Cultura, el Consejo de Caza, el Consejo de Política Territorial, o incluso la propia Dirección General de los Servicios Jurídicos. Este tipo de juicios, lamentablemente más frecuentes de lo deseable, e independientemente del absoluto respeto y consideración que merece la labor de los órganos mencionados, suponen una confusión grave en cuanto a la significación institucional del Consejo Económico y

Otro aspecto que supone una relativa rémora del valor público definido anteriormente, y de lo que podría denominarse valor añadido o utilidad marginal del Consejo Económico y Social, es la escasa participación ciudadana que se produce en esta clase de organizaciones y que debilita, al menos parcialmente, su legitimidad. No obstante, la propia lógica de una Institución del tipo que estamos analizando lleva a que el ciudadano, individualmente considerado, se relaciona con ella de manera indirecta, fundamentalmente, a través de las organizaciones empresariales o sindicales en que se integra, y también por medio de otro tipo de asociaciones u organizaciones sociales, representantes de intereses de consumidores, de economía social, Universidades, Colegios profesionales, etc. —art. 9.2 de la Constitución—, pero, en todo caso, el objetivo de un Consejo Económico y Social, como es el de la Comunidad de Madrid, no es el de convertirse en una especie de «oficina de reclamaciones» en materias económicas y sociales, pues para ello existen otros cauces previstos normativamente, y más adecuados desde el punto de vista de su funcionalidad.

Otra de las debilidades es la escasez de medios personales de que dispone el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Ello dificulta notablemente la atención del, muchas veces urgente, trabajo que sobre el Consejo recae. Esta situación tiene, además, un efecto pernicioso, como es el hecho objetivo de que, dado que los recursos humanos del Consejo, especialmente su personal técnico, se encuentran volcados en la realización de los Informes preceptivos de carácter rogado, solicitados por el Consejo de Gobierno o las respectivas Consejerías, en caso de no reclamarlo por el procedimiento de urgencia, o bien en la realización de los Capítulos del Infor-

Social de la Comunidad de Madrid, en particular, y acerca de la figura de los Consejos Económicos y Sociales en general, tanto a escala autonómica, como estatal y de la Unión Europea; así como un olvido de su dimensión participativa, de integración de intereses representados por los agentes económicos y sociales, tanto o más importante que su función consultiva.

En cuanto a la comparación con otros órganos consultivos de la Comunidad de Madrid parece confundirse, en unos casos, el carácter exclusivamente consultivo de determinados órganos formados por expertos en una determinada materia, como puede ser la caza, con el carácter mixto, consultivo y de participación de los agentes sociales que un órgano como el Consejo Económico y Social incorpora por su propia naturaleza y por el adecuado desarrollo de su actividad. En otros casos, como puede ser el Consejo Asesor de Asuntos Europeos, regulado por la Ley 4/1996, de 1 de julio, sí comparte con este Consejo el carácter consultivo y de participación, puesto que combina la presencia administrativa con una amplia gama de representaciones políticas y sociales. No obstante, se diferencia decisivamente de la composición del CES porque el Consejo Asesor de Asuntos Europeos es un órgano colegiado mixto de los regulados en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el cual se integra una importante representación de la Administración como es la que constituyen «dos representantes de cada Consejería, excepto la de Presidencia que tendrá tres representantes, con rango mínimo de Director General, o persona en quien delegue», representación de carácter administrativo de la cual el CES carece. Finalmente la comparación con la propia Dirección General de los Servicios Jurídicos no se sostiene, puesto que, partiendo de la decisiva importancia que un órgano como el citado tiene en la asesoría y defensa de los intereses jurídicos de la Comunidad de Madrid, se trata de un órgano incardinado jerárquicamente en la estructura de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno, con lo cual su naturaleza parcial de órgano *staff* se combina con su carácter de Administración actuante, aunque parte fundamental de sus funciones sean de asesoramiento a la legítima actividad de gobierno.

me anual sobre la Situación Económica y Social de la Región, ya que gran parte de los mismos son elaborados por los propios técnicos del CES ¹¹⁷, se pierden energías que serían decisivas para abordar informes, dictámenes o estudios por la propia iniciativa del Consejo, o bien la realización de jornadas, seminarios o conferencias sobre asuntos económicos y sociales de interés para la Comunidad de Madrid [art. 4, párrafos e), f) y h), de la Ley de creación del CES], aunque el impulso de la actividad por iniciativa propia del Consejo debe recaer fundamentalmente en los Grupos que lo integran y en la Presidencia del propio CES.

Y esta poca, relativamente, actividad de iniciativa propia es aún más grave, porque «ninguna otra Institución de nuestra Comunidad alberga en su seno una representación tan “socialmente” cualificada como el propio Consejo Económico y Social y, en consecuencia, pocas Instituciones pueden ofrecer una visión de los problemas económicos y sociales (visión concorde unas veces y contrastada y plural otra, que ambas formas son válidas) hecha desde un observatorio tan potente y tan completo» ¹¹⁸. En consecuencia, es una auténtica lástima que esta potencialidad prevista en la propia Ley del Consejo no se desarrolle adecuadamente, especialmente, y nos permitimos reiterarlo una vez más, en lo referente a esa «función latente», muy poco definida, pero precisamente por ello, virtualmente muy fructífera, prevista en el párrafo g) del artículo 4 de la Ley 6/1991 de creación del Consejo: «servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos económicos y sociales».

V. A MANERA DE CONCLUSIONES

Primera. El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid es una Institución de fundamento estatutario genérico, creada por una Ley de la Asamblea de Madrid. Parece conveniente que en el futuro una posible reforma del Estatuto de Autonomía madrileño incluyese al CES en su articulado convirtiéndose así en órgano de relevancia estatutaria.

¹¹⁷ Los Capítulos del Informe anual se elaboran bien por los Servicios técnicos del CES o por profesores universitarios o expertos que se contratan como consultoría externa. En ambos casos, su labor consiste en la elaboración de un documento que es considerado como un borrador desde el punto de vista técnico, que posteriormente tras el reposado examen de los Consejeros de los diferentes Grupos que integran el Consejo y, en consecuencia, de sus sugerencias, propuestas y modificaciones se convertirá, tras su aprobación por la Comisión de trabajo, y más adelante, como Informe en su conjunto, con el visto bueno de la Comisión Permanente del CES y el acuerdo del Pleno, en el Informe definitivo sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid en un determinado año, y que es de exclusiva responsabilidad intelectual del CES como institución autonómica.

¹¹⁸ Manuel Aragón Reyes, Capítulo XXVII, «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», incluido en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, Enrique Álvarez Conde (dir.), Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2003, p. 617.

Segunda. El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid es un órgano de la Administración regional, incardinado dentro de su Administración consultiva, y definido legalmente a través de sus funciones como órgano de participación tripartito y de carácter consultivo, del que forman parte empresarios, sindicatos y expertos designados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Tercera. Su Ley de creación lo configura como órgano independiente, asegurando su autonomía funcional y financiera, esta última con carácter relativo. Su autonomía orgánica se deduce de interpretaciones jurisprudenciales, elaboradas en sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que se refieren al Consejo de Estado, órgano de referencia para cualquier análisis de los distintos niveles de la Administración consultiva, ya sea estatal o autonómica. Se trata, pues, de un órgano independiente alojado en la Administración consultiva de la Comunidad de Madrid.

Cuarta. Su Ley de creación no define su naturaleza jurídica, aunque, a lo largo del articulado, la Institución se configura, en su actuación, como una especie de Organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica, no expresamente reconocida, con capacidad para contratar y con un específico reflejo presupuestario. Una futura reforma de la Ley del Consejo debería incluir expresamente la definición de su naturaleza jurídica y la atribución de personalidad jurídica propia.

Quinta. No se encuentra adscrito a ninguna Consejería, aunque mantiene especiales vínculos de coordinación y colaboración con la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno y con la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.

Sexta. La falta de solicitud de Informe en el caso en que el CES lo considerase preceptivo, no tiene claras consecuencias jurídicas, tanto en el supuesto de que se trate de la tramitación de un Proyecto de Ley, como en el de la tramitación de un Proyecto de Decreto. Sería necesaria una mayor profundización por parte de la doctrina jurídica sobre este particular, ya que sólo se ha estudiado de cara al Consejo de Estado. Igualmente sería muy enriquecedora la existencia de jurisprudencia contencioso-administrativa sobre los Consejos Económicos y Sociales de España y autonómicos.

Séptima. Se estima necesario profundizar la relación del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid con la Asamblea de Madrid, tanto desde el punto de vista de la Presidencia y Secretaría General del Parlamento autonómico, como desde la conexión con los Grupos parlamentarios, tanto los que apoyan al Gobierno como los que representan a la oposición.

Octava. La composición del Consejo, de carácter tripartito: empresarios, sindicatos y expertos, parece equilibrada, de acuerdo con las previsiones legales, ya que, a diferencia de otros Consejos autonómicos, la Administración regional no se encuentra directamente representada.

Novena. Es especialmente significativa para la importancia que tiene atribuida el CES en la Administración de la Comunidad de Madrid, su función de emitir Informe preceptivo y no vinculante sobre los criterios y líneas generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales, que se le envía por

el Consejo de Gobierno, simultáneamente a la Asamblea de Madrid. Nótese que el Consejo Económico y Social de España no tiene semejante atribución, y la mayoría de los Consejos regionales también carecen de ella.

Décima. La figura de los Consejos Económicos y Sociales, entre ellos el de la Comunidad de Madrid, es una expresión estructural, no necesaria, pero sí muy conveniente, de la cláusula del Estado social, principio jurídico complementario de la definición de Estado democrático y de Derecho, que recoge la Constitución española expresamente, y que se refleja en el articulado del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Undécima. Además de las competencias normativamente reguladas, una Institución como el Consejo Económico y Social aporta a la Comunidad de Madrid unos valores, que provienen de las que podríamos denominar «funciones latentes» del CES, que se refieren al fomento del diálogo entre los agentes sociales, entre sí, de éstos con los expertos, y de todos ellos con la propia Administración regional, al fortalecimiento de la lógica del compromiso, a mejorar la eficacia de la acción de gobierno, y a hacer más eficaz la función integradora que las Instituciones políticas regionales deben realizar, a través de una participación social institucionalizada y no dispersa.

Duodécima. En la práctica de la Institución Consejo Económico y Social se detectan algunas debilidades como pueden ser: la escasa presencia pública del Consejo y el menguado desarrollo de sus competencias previstas legalmente para ser realizadas a iniciativa propia del CES, normalmente a instancia de los agentes sociales, organizaciones empresariales y sindicatos, o de los expertos, que en la Institución se articulan a través de los Grupos que la integran, pero que también pueden ser suscitadas por la Presidencia del Consejo.

Decimotercera. Aun sin la obligación para el legislador autonómico de crear el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, puesto que el Estatuto de Autonomía no prevé expresamente su existencia, una vez llevada a cabo la decisión normativa de que exista un CES en la Región madrileña, parece que el balance de la actividad de esta Institución consultiva y de participación se revela beneficioso para el día a día de la Comunidad de Madrid, habiendo demostrado en sus trece años de existencia su idoneidad en la práctica para llevar a cabo los objetivos que se le asignan en su Ley de creación.