

5. LA CONCERTACION SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

J. Jesús de Val Arnal

1. Introducción

Este estudio es el resultado de la localización, análisis y elaboración durante los años 1989 y 1990, de los Acuerdos pactados durante este período por las centrales sindicales, asociaciones patronales y Gobiernos de las Comunidades Autónomas (CC.AA, en adelante); así como de la incorporación de tales acuerdos a las Leyes (de Presupuestos y ordinarias) y disposiciones (reglamentarias y ejecutivas) de las Comunidades. El objeto de esta investigación ha sido elaborar los contenidos y constatar el cumplimiento de la concertación en estos ámbitos geográficos. Junto a ello, se aborda un estudio de las disposiciones que han creado los Consejos de Relaciones Laborales y los Consejos Económicos y Sociales reparando en su composición y funciones y teniendo como referente obligado en este análisis la reciente Ley 21/91, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de España.

Con este estudio se ha tratado no solo de documentar lo que ha sido la concertación en las CC.AA durante 1989 y 1990 a partir de la Propuesta Sindical Prioritaria de los Sindicatos CC.OO y U.G.T; antes bien se ha tratado de analizar si existe, partiendo de los contenidos, un determinado ámbito propio de concertación para las CC.AA y también si se puede institucionalizar la concertación en este espacio geográfico a través de los dos tipos de Consejos que han aparecido: el Consejo Económico y Social y los Consejos de Relaciones Laborales.

Por ello, el tratamiento jurídico de la concertación aquí recogida abarca dos expresiones del diálogo social con los poderes públicos de las CC.AA: primero, la concertación periódica u ocasional plasmada en acuerdos o pactos; en segundo término el intento de institucionalizar ésta concertación con carácter permanente para determinados períodos de tiempo, de ordinario el que corresponde a la ejecución del Presupuesto anual de la CA.

El propósito es poner de manifiesto que las formas y el alcance de la concertación a partir del 14 de diciembre de 1988 ha cambiado; pero que la concertación no ha muerto. Una de las repercusiones sobre las teorías sostenidas hasta ahora sobre la «Concertación Social», es que la postura de los sindicatos en la década de los 90, se decanta en una mayor inferencia y participación en la programación de las medidas de política social y en el funcionamiento de organismos públicos responsables de su ejecución.

Con estos objetivos intentamos poner de manifiesto como se proyecta en nuestro país el objetivo que Georges Spyropoulos señala como un horizonte del porvenir de la concertación social.

Por lo demás, nos ha parecido importante reunir y elaborar estos acuerdos sociales, ya que la mayoría de ellos no han sido publicados, en el B.O.E., ni en los B.O. de las respectivas CC.AA.

2. La Concertación Social en las Comunidades Autónomas

1. EL CONCEPTO: «CONCERTACION SOCIAL»

El término concertación desde la perspectiva gramatical, «deriva del verbo concertar y no del vocablo concertación, excesivamente conectado como se ha dicho a una significación contenciosa y ajena a los verdaderos propósitos de la institución».

Por otro lado la expresión ha merecido también una atención por parte de la doctrina. En un sentido amplio, la concertación social se puede entender como el instrumento político y económico del Estado y de las representaciones empresariales y sindicales para lograr una coordinación de los intereses económicos y sociales que éstas defienden.

Se trata, por tanto, de un instrumento político, pues la concertación social es un fenómeno que se sitúa en el campo político. No es un fenómeno estrictamente jurídico.

Se utiliza por el Estado y las representaciones de intereses concentradas en las asociaciones empresariales y los sindicatos, que son los sujetos naturales. Concertación triangular o tripartita, si bien existen manifestaciones de concertación social sin la intervención directa del Estado, aunque este último se halla presente en el espíritu de los acuerdos en que aquélla se materialice (REGINI).

Por último tiene como objetivo hallar fórmulas de coordinación de los intereses económicos y sociales, porque esta es la finalidad asignada a las representaciones empresariales y sindicales, en el marco del Estado Social reconocido por el Ordenamiento Constitucional.

1. Breve apunte histórico de la Concertación 1977-1991

La búsqueda de una coordinación de intereses en relación a unos objetivos económicos y sociales que es objetivo de la Concertación Social conoce en nuestro país dos etapas. La primera de ellas se desarrolla desde 1975 a diciembre de 1988; la segunda, desde el mismo mes hasta la actualidad.

Características a resaltar de la primera fase son el auge de los acuerdos nacionales, traduciendo su estipulación una forma de ejercicio del poder con la que se quiere marcar el tránsito a la democracia y el esfuerzo de solidaridad que se imponen los agentes sociales y económicos para resolver los problemas económicos, y la postura abierta de los sindicatos para participar este diálogo social que les legitima como interlocutores necesarios con el Ejecutivo (ABI, AMI, ANE, AI, AES).

La huelga general del 14 de diciembre supuso que «el modelo clásico o tradicional de la concertación social propio de la Transición política y de la crisis económica quede plenamente agotado», asestándole el golpe de gracia definitivo al método de concertación basado en grandes pactos nacionales».

Aquella fecha es el punto de inflexión para comenzar a hablar de nuevas formas de concertación. Prueba de ello es que el día 5 de octubre de 1989, los secretarios generales de U.G.T y CC.OO suscriben la Propuesta Sindical Prioritaria (en adelante, PSP).

Esta iniciativa supone la confirmación de las teorías de SCHMITTER sobre el paso a unas nuevas formas de concertación, introduciendo la mesoconcertazione: concertación a nivel regional, a nivel medio, o nivel micro, que planteara GIUGNI.

La P.S.P. se presentaba como una política de progreso orientada hacia el pleno empleo y la universalización de la protección social, constituyendo a estos dos objetivos en verdaderos ejes para la vertebración de la sociedad.

Distribuidas en cuatro capítulos la PSP contiene un total de veinte propuestas. Hace renacer la concertación social, que se dirige a todos aquellos que sean interlocutores válidos, incluidas las Comunidades Autónomas.

El reto lanzado a las Comunidades Autónomas fue recogido por algunos Gobiernos Autonómicos y confederaciones empresariales de este ámbito, que aceptan la propuesta de concertación bajo distintas formas, mencionando o no la PSP, pero que en su espíritu son manifestaciones de esta iniciativa.

2. Marco competencial de las Comunidades Autónomas y Concertación Social

Las Comunidades Autónomas son entidades, «fragmentos del Estado», con capacidad material para acometer la concertación social. Según el contenido y alcance de las competencias asumidas por una Comunidad Autónoma existirá una capacidad potencial para alcanzar una concertación sobre estas determinadas materias.

Las bases para los acuerdos y la introducción de un sistema institucionalizado de concertación social pasa por el previo reconocimiento de las competencias necesarias para poder llegar a establecer y cumplir los acuerdos, y para crear los órganos necesarios que desarrollen la actividad necesaria para su efectividad. Así, pues, es fundamental:

a) En relación con materias de contenido económico el art. 149.13 de la Constitución Española establece que es competencia exclusiva del Estado el regular «las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». De donde se sigue que Comunidades Autónomas también pueden asumir competencias de carácter económico.

b) De otra parte, el aptdo. 1º del art. 148 de la Constitución Española señala que es cierto que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno. Si así se plasma en los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas, podrán establecer los consejos consultivos, o asesores que estimen pertinentes con la participación de los actores sociales; posibilidad que ampara y refuerza con carácter general, la CE en el art. 105,a) al prever que la Ley regule la audiencia de los ciudadanos, ya sea directamente o a través de «asociaciones y organizaciones reconocidas por la ley», en el procedimiento de elaboración «de las disposiciones administrativas que les afecten». El límite de las disposiciones administrativas es importante, ya que cuando se trate de materias que deban ser reguladas por leyes –ya sean estatales o de las CC.AA– la CE no prevé la participación social sobre una base asociativa en los asuntos públicos, sino directamente el ciudadano o por medio de representantes elegidos libremente en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23). Aún más, la posibilidad de acceder a funciones y cargos públicos se garantiza como derecho fundamental de los ciudadanos «en

condiciones de igualdad» y «con los requisitos que señalen las leyes», lo que también excluye las preferencias que descansen en una representación de base asociativa.

c) El art. 149, aptdo. 7º, señala que es competencia del Estado la legislación laboral, «sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas». La «ejecución» del bloque normativo laboral ha sido configurada por el Tribunal Constitucional orientada hacia las propias estructuras administrativas de modo tal que ejecutar la legislación es organizar los servicios y procedimientos necesarios para ponerla en práctica. Sólo en fecha más reciente se permite una cierta ampliación a partir de actos de ejecución (sean, o no, reglamentarios) que no tengan una eficacia general para desarrollar y complementar en sus propios ámbitos territoriales las leyes del Estado.

d) La materia de Asistencia social y Política social en concordancia con el art. 148.1.20 de la Constitución, esto es, con posibilidad de asumir competencias plenas.

e) Las transferencias en materia de Sanidad e Higiene, también pueden ser plenas, de conformidad con la CE, art. 148, 1, 21ª, materias que guardan conexión con las más limitadas competencias relativas a la «sanidad exterior», respecto de la cual es la competencia exclusiva estatal las «bases y coordinación general de la Sanidad» y la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149, 1, 16ª); la legislación sobre Seguridad Social, en la que también se reserva el Estado la legislación básica y el régimen económico, sin perjuicio de su ejecución por las CC.AA (art. 149, 1, 17); y, en lo que respecta a la Seguridad e Higiene en el trabajo, no se pueden ignorar las limitaciones a la actividad de regulación de las CC.AA derivadas de su consideración como parte de la legislación laboral (art. 149, 1, 7ª).

Ante este panorama una Comunidad Autónoma puede optar en su Estatuto por asumir unas competencias que ejercidas a través de su estructura institucional posibilitan una concertación social propia, en la que se combinen materias a regular por leyes autonómicas, disposiciones reglamentarias o de ejecución de los órganos de gobierno y la misma actividad de gestión política de estos órganos.

A primera vista puede no resultar muy profunda ni extensa esta concertación ya que las materias como el salario mínimo interprofesional, las prestaciones de la Seguridad Social y otras muchas materias están fuera de su competencia autonómica. Sin embargo, un estudio detallado nos dará una visión diferente, comprobando así que hay un amplio espacio para una concertación social autonómica.

3. Las partes negociadoras

Los pactos sociales españoles en general, no han respondido a un modelo único. También en las Comunidades Autónomas así ha ocurrido, como lo pone de manifiesto un examen de las experiencias. En tres Comunidades Autónomas se optó por el modelo tripartito, –Administración, Sindicatos y Asociaciones Empresariales–: Aragón, Cantabria y Navarra, con contenidos muy diferenciados.

En el resto se optó por el bilateralismo, –Administración-Sindicatos, y Administración– Asociaciones empresariales. En relación a estas modalidades por referencia a los actores hay que resaltar el origen de estos acuerdos: unos

tienen su origen en la PSP (así en las Comunidades de Asturias, Madrid, Murcia, Extremadura y Valencia, los acuerdos firmados son el resultado de la oferta lanzada sobre la base de aquella propuesta por CC.OO y UGT); sin embargo, aunque las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-León, Galicia, Canarias, tanto por los sujetos como por el espíritu de los contenidos estamos ante un reflejo de la Propuesta Sindical Prioritaria, en ningún momento se mencionan a la PSP como origen de ellos. Sólo en la Comunidad de Andalucía, los empresarios y la Junta llegan a unos acuerdos que ya tenían su origen en el Acuerdo Marco de 1987.

El bilateralismo se ha presentado como una vía para avanzar socialmente, pudiéndose augurar su mantenimiento para concertar sobre ciertos contenidos. No obstante, aunque se puedan plantear problemas estos no han aparecido en la negociación de la PSP a nivel nacional y regional, ni tampoco en otros acuerdos bilaterales impregnados del espíritu de la iniciativa sindical.

4. Los contenidos de la Concertación

Como dice GILLES LAFLAMME, «las cuestiones objeto de concertación son aquellas a las que los actores sociales consideran como causa del desequilibrio actual o bien como capaces de poner en peligro el equilibrio socioeconómico, si no se logra un acuerdo para adoptar medidas correctoras». Pero, en verdad, la materia de la concertación no solo la constituyen los problemas que pueden desencadenar conflictos o un desequilibrio económico, sino también todas aquellas que pueden ser objeto de acuerdo a través de concesiones mutuas por los actores sociales y que no se habrían llegado a establecer por vías imperativas de los poderes públicos.

Los sindicatos españoles defendían durante 1988 y 1989 un «giro social» de la política del Gobierno, criticando entre otros extremos, la parquedad de las partidas del Presupuesto del Estado destinadas a mejoras sociales, a las necesidades educativas y sanitarias, y la insensibilidad ante las bolsas de pobreza. Con estos planteamientos, las dos centrales mayoritarias elaboraron una política de progreso orientada al pleno empleo y a la universalización de la protección social.

La PSP se estructura en cuatro bloques:

1. Aumento y mejora del empleo
2. Mejora de la protección social.
3. Redistribución de la renta.
4. Derechos de participación de los trabajadores.

Estos cuatro capítulos se concretaban en veinte reivindicaciones. De esta forma se presenta una «concertación plurisdiccional» posibilitando acuerdos sobre puntos concretos ya sea con el Gobierno del Estado, con los Gobiernos autonómicos, o con los propios empresarios.

La PSP se planteó como una alternativa de petición laboral y así fue recibida por los poderes del Estado. Sin embargo, tuvo una acogida franca, no hostil por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Ello explica que se terminaran acuerdos sobre las reivindicaciones planteadas, siempre -por supuesto-, dentro de las competencias de estas Comunidades.

Para el análisis y elaboración de los contenidos de estos acuerdos vamos a seguir los cuatro bloques de la PSP. (El anexo I recoge los textos de los acuerdos con un índice de los sujetos negociadores y los contenidos)

En algunas materias se concluyeron también acuerdos Interconfederales, acuerdo marco que de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores, en concreto del art. 83. Estos macroacuerdos no se deben confundir con la concertación social. Ello no obstante, está en la cúspide en el ámbito de las Comunidades Autónomas en los casos citados y se deben considerar también como expresiones de garantía y efectividad de la concertación, que así se hacía también tangible por la autonomía colectiva.

1. LOS ACUERDOS SOBRE AUMENTO Y MEJORA DEL EMPLEO

1.1. Protección Sindical de los Contratos

La protección sindical de los contratos, pese a su ubicación fuera del capítulo que dedica la PSP a la participación de los trabajadores, es una manifestación más del capítulo dedicado a la participación de los trabajadores.

Aunque parezca a primera vista que la Ley 2/1991 ha sido el primer y único resultado de la concertación, es lo cierto que en las Comunidades Autónomas de Asturias, Andalucía, Extremadura y Madrid ya aparecen unos primeros acuerdos sobre el control de los contratos.

a) En los pactos de Asturias se llega al acuerdo de crear una Comisión de seguimiento de la contratación laboral de la Obra Pública y Servicios en el Principado. Esta Comisión tiene como funciones:

»...el seguimiento de las contrataciones laborales de cualquier índole que se realicen por las empresas adjudicatarias de las obras y determinados servicios que realice el Principado de Asturias, así como en las materias de Seguridad e Higiene y modalidades de contratación laboral vigentes, con el propósito de asegurar el cumplimiento estricto de la normativa laboral...»

Para un control efectivo se incluyen cláusulas administrativas en los pliegos de contratación por los que se habilite a la Administración Regional para intervenir en el conocimiento de la contratación de todo tipo de trabajadores en relación con las obras o servicios de que se trate.

b) En la C.A. de Madrid, en el punto 5º del módulo de participación de los trabajadores, las partes acordaron el derecho de las centrales sindicales a ejercer el control de la contratación mediante el visado sindical de todos los contratos realizados por la Comunidad Autónoma extendiéndose a los distintos ámbitos de la contratación ejecutándose en todos los entes contratantes. También en el capítulo de Empleo se habla de visado sindical para aquellos contratos de trabajo que se realicen al amparo del Plan de Empleo Regional.

c) En Extremadura, en materia de contratación en el sector del empleo público aparece también el control de los contratos:

»...3. Con el fin de asegurar la protección sindical de los contratos, las centrales sindicales más representativas conocerán todos los contra-

tos que se realicen, así como sus prórrogas. Se estará a lo que prevenga la norma que el Estado dicte en esta materia...»

El control de las horas extraordinarias, y la reducción del tiempo de trabajo aparecen también regulados en el tema de funcionarios.

d) En Andalucía aparece también una cláusula del control de los contratos:

19.6. la Junta de Andalucía como empleadora una vez regulado por el Gobierno de la Nación por la vía reglamentaria el desarrollo de los arts. 15.4 y 64.1 del Estatuto de los trabajadores, asumirá las obligaciones de todo orden que de dicho desarrollo se deriven para la Administración Pública y, en particular, las que se deriven respecto de la entrega de la copia básica de los contratos de trabajo que se suscriban por la Administración.

1.2. Reducción de las horas extraordinarias

La cuarta propuesta del capítulo I de la PSP planteaba el control y la eliminación de las horas extraordinarias, manteniendo el criterio de realizar las horas extraordinarias que vinieran exigidas por causa de fuerza mayor.

Sólo en Asturias se llega a firmar una declaración institucional de llevar a cabo las actuaciones que propicien un cambio sustancial en la línea de eliminación de las horas extraordinarias, dentro de una estrategia sindical y política de adecuación del empleo. Para ello, se debía realizar un estudio sobre el impacto de las horas extraordinarias en el Principado de Asturias y una campaña de difusión en prensa y radio dotada con un presupuesto de 15 millones de pesetas. Existe una referencia, pero dentro de los acuerdos sobre la función pública en Extremadura con respecto a la reducción de las horas extraordinarias.

1.3. Programa de formación y empleo con especial atención a los jóvenes

Para los Sindicatos firmantes de la PSP el aumento del empleo era uno de los objetivos centrales. Las ayudas a la creación de empleo y a la economía social se proyectan sobre programas de apoyo al empleo, Andalucía (Decreto de 12 de marzo de 1991), Murcia (Orden de 25 febrero de 1991 sobre Empleo. Programas de fomento para 1991), La Rioja, Castilla y León, Galicia, Cantabria (1).

Programas de Fomento de la Economía Social, como los acordados en Murcia (Orden de 11 de febrero de 1991, sobre Economía Social, programas de fomento) Valencia (Orden de 6 de febrero de 1991 de Dotación Presupuestaria para las ayudas a la Economía social).

1. Decreto 40/90, de 30 de Junio, en virtud y a propuesta del ilustrísimo señor Consejero de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria, en base al acuerdo sobre fomento de empleo suscrito por la Diputación de Cantabria, centrales sindicales (U.G.T. y CC.OO.) y CEOE-CEPYME. El objetivo del presente Decreto es el establecimiento de las ayudas que la Diputación Regional de Cantabria podrá conceder para favorecer la estabilidad en el empleo de aquellos colectivos con mayores dificultades de inserción mediante el desarrollo de los siguientes programas:

1. Ayudas al fomento de la economía social.
2. Ayudas a la contratación indefinida de jóvenes demandantes de primer empleo.
3. Ayudas a la contratación indefinida de desempleados de larga duración.
4. Contratación de mujeres con responsabilidades familiares.
5. Apoyo al establecimiento como autónomos de trabajadores desempleados.

2. MEJORA DE LA PROTECCION SOCIAL

2.1. Sanidad

La ampliación de la mejora y calidad de la sanidad que se propugnaba en la iniciativa sindical a nivel de Comunidad Autónoma, ha tenido su reflejo en los acuerdos que sobre Sanidad se han firmado en Andalucía, Valencia, Madrid, La Rioja, Castilla-León.

A tal fin se ha pactado la política sanitaria de las Comunidades Autónomas, desde la atención primaria, pasando por la asistencia especializada y los centros de salud de nueva apertura hasta concretar los planes de inversión de reforma hospitalaria.

La política de las Comunidades de 1991 en materia de sanidad es, allí donde se han firmado acuerdos, una política negociada con los Sindicatos. Es uno de los casos donde la actividad de los Gobiernos autonómicos ha arrancado de una iniciativa negociada en una mesa de concertación.

2.2. Renta Mínima de Inserción

De los seis puntos que la PSP proponía como objeto de negociación, las limitaciones competenciales de las CC.AA. tan sólo permitían llegar a acordar las materias relativas al salario social garantizado, el sistema sanitario y la vivienda social.

En materia de salario social garantizado se ha pactado la creación de Ingresos mínimos de inserción y ayudas para la integración a la vida laboral en virtud del art. 148.1.20 de la Constitución Española que faculta a las Comunidades Autónomas a asumir plenitud de competencias en materia de Acción Social.

En esta materia se han pactado ayudas de integración en las Comunidades Autónomas de Extremadura (2) Valencia, La Rioja (3), Madrid (4), Murcia (5), Castilla-León, Castilla-La Mancha, Canarias (6), Galicia, Andalucía (7), Cataluña (8).

Al margen de la PSP se ha llevado a cabo la negociación de ayudas sociales similares como en el País Vasco, que se fundamenta en una Resolución del

2. Decreto 66/90, de 31 de julio. En la exposición de motivos así recoge que en base a los acuerdos que sobre esta y otras materias se llegaron entre la Junta de Extremadura y las Centrales Sindicales firmantes de la Propuesta Sindical Prioritaria se crean estas ayudas.

3. Decreto 68/90, de junio de ingreso mínimo de inserción, modificado por Decreto 5/91 de 7 de marzo.

4. Decreto 73/90 de 19 de julio de 1990 por el que se establece el ingreso mínimo de integración.

5. Decreto 1/91, de 10 de Enero, desarrollado por Orden de 14 de enero de 1991 que desarrolla el plan regional de Inserción Social con tres tipos de ayudas:

a) Ingreso mínimo de inserción.

b) Ayudas individualizadas a minusválidos.

c) Ayudas no periódicas de apoyo familiar.

6. Decreto 79/91 por el que aprueban medidas urgentes de Inserción social en la Comunidad Autónoma. Publicado en el B.O.C.A.C. 8-V-1991.

7. Sobre el plan de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, documento firmado el 26 de febrero de 1990, entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales, U.G.T. y CC.OO establecen un Ingreso Mínimo de Solidaridad entre otras medidas. Reflejado este acuerdo en el Decreto 400/90, de 27 de noviembre.

8. Decreto 148/1990, de 28 de Mayo.

Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1988 de lucha contra la pobreza, en la que insta a los poderes públicos a la instauración de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad (9). Así también el Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar (10).

La regulación de las ayudas y prestaciones familiares (11) en Navarra merece especial atención. Un acuerdo firmado por la Administración Foral de Navarra, la representación de empresarios, U.G.T. y CC.OO, establecía un complemento económico hasta la cantidad de 33.000 ptas. para quienes sean beneficiarios de las pensiones no contributivas y de las pensiones S.O.V.I. y que se perciben con la misma periodicidad de éstas. Con ello se está, no ya sólo regulando una materia de Asistencia Social, lo que está dentro de las competencias de la Comunidad Foral, sino que establece un plus que rebasa la establecida por la Administración Central en materia de pensiones del Sistema de Seguridad Social.

2.3. Vivienda

La mesa de negociación en materia de vivienda llegó a pactar en Extremadura una Ley de la Vivienda y una Ley del Suelo, así como la participación de las centrales sindicales en todas las comisiones de adjudicación de viviendas sociales promovidas por la Administración Autónoma (12). Destaca en los Acuerdos sobre Vivienda la creación de una empresa pública encargada de la construcción de viviendas, con la integración en el Consejo de Administración de las Centrales Sindicales U.G.T. y CC.OO (13). También en otras CC.AA como Madrid, se ha pactado la presentación de un proyecto de Ley del Suelo con la participación de los Sindicatos, y su presencia en las empresas públicas que dependan de la Consejería de esta Comunidad. En la Comunidad de la Rioja, el proyecto de Ley pactado en el área de vivienda trata de regular la valoración del suelo urbano y de facilitar su adquisición.

Los acuerdos sobre vivienda, en la Comunidad Valenciana, se centran en la creación de una mesa social de la vivienda y en pactos sobre el número de viviendas a construir. En Murcia también se regulan ayudas para la adquisición de viviendas y para la construcción de Residencias Universitarias.

En Castilla-León se ha acordado un Plan de la Vivienda que involucra a toda la Administración regional separando la iniciativa pública de la privada.

3. DERECHOS DE PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES

Las reivindicaciones sobre una mayor participación de los trabajadores en la empresa los acuerdos sociales las concretan y articulan en diversos planos. Así

9. Ley 2/90, de 3 de mayo del Parlamento Vasco, sobre Ingreso Mínimo de Inserción.

10. Decreto 42/90, de 4 de Julio.

11. Decreto 168/90, de 28 de junio de 1990 que regula las prestaciones y ayudas individuales y familiares.

12. Para cumplir con este acuerdo se ha modificado el Decreto vigente de adjudicación de viviendas de promoción pública, y la composición de la Comisión Regional de la Vivienda, por Decreto 35/90, de 15 de Mayo.

13. Ver en el Anexo este acuerdo, que incluye cláusulas de favor para adjudicar los locales comerciales con carácter prioritario a ciertas empresas y personal, así como cláusulas que se deben incluir en los contratos de construcción sobre responsabilidad subsidiaria de los contratistas.

se demanda el fortalecimiento de la negociación colectiva, que la Ley 7/1990 vino a incorporar al ordenamiento jurídico el sentido propugnado por la PSP, probablemente pensando mas en una utilización interior de las posibilidades de esta Ley que en la ampliación de las materias negociables.

El Documento persigue también, en un segundo plano, la potenciación de los derechos de información, consulta y negociación de los órganos representativos de los trabajadores. Se dedica atención a los derechos de información, consulta y control en materia de salud laboral y ambientes de trabajo.

Se aboga, en último término, por una reforma del Derecho de Sociedades, solicitando y proponiendo la participación y presencia de los representantes de los trabajadores en los órganos rectores de las empresas, lo que se debe considerar como la mera exposición de un deseo más o menos compartido, ya que no como un acuerdo que tenga efectos jurídicos.

3.1. *Función Pública*

El reconocimiento del Derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, se reconoce —ahora, cabe decir, se ratifica expresamente en los acuerdos de Extremadura (14) sobre función Pública, y también en los acuerdos de Canarias (15), Andalucía (16), Murcia, Madrid (17), Valencia (18).

Mayor interés tiene el que se recoge en estos acuerdos una serie de materias concretas y específicas que serán objeto de negociación, ya que ello supone el compromiso futuro de intentar llegar a acuerdos futuros sobre aquellas. Como tales se recogen:

- a) Sistemas de contratación.
- b) Jornada, horas extras, jubilación.
- c) Formación.
- d) Control de la contratación
- e) Mejora de la calidad de los servicios públicos.
- f) Salud y Seguridad en el trabajo.
- g) Procedimiento específico de mediación para la resolución de los conflictos.

14. Aparecen aquí otros puntos de la Propuesta Sindical Prioritaria aplicables a los Funcionarios, como es el control de los contratos:

»...3. Con el fin de asegurar la protección sindical de los contratos, las centrales sindicales más representativas conocerán todos los contratos que se realicen, así como sus prórrogas. Se estará a lo que prevenga la norma que el Estado dicte en esta materia...»

El control de las horas extraordinarias, y la reducción del tiempo de trabajo aparecen también regulados en el tema de funcionarios.

15. Son dos los acuerdos: el primero sobre el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias y el segundo sobre negociación colectiva del personal laboral dependiente de la administración de la Comunidad Autónoma.

16. El punto 19 del Acuerdo de Concertación social suscrito entre la Junta de Andalucía y la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras de Andalucía impulsa el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos.

17. El punto más innovador es la posibilidad de establecer un procedimiento adecuado para la regulación de los servicios mínimos en caso de huelga.

18. En estos acuerdos se hace una separación entre personal funcionario y el personal estatutario de Sanidad.

3.2. Acuerdos sobre Seguridad e Higiene

La PSP en materia de Seguridad e Higiene centraba sus intenciones en la sustitución de los actuales Comités de Seguridad e Higiene por Comités de Salud, Seguridad y Condiciones de Trabajo, que deberán constituirse en todo centro de trabajo de más de 50 trabajadores; en aquellos con plantilla inferior a este número se nombra un delegado. En ambos supuestos se contempla una ampliación de competencias. También proponía crear la figura administrativa del Delegado Territorial de Salud y Seguridad.

Pues bien en la regulación de esta materia destaca, entre todos los acuerdos, el Acuerdo Interprofesional de Cataluña, suscrito por Fomento del Trabajo Nacional y los sindicatos U.G.T. y CC.OO. sobre Seguridad e Higiene y Salud Laboral (19).

La idea de fondo es acentuar la política preventiva para hacer frente a los riesgos profesionales y laborales, acelerando a su vez el proceso de adaptación a los parámetros que establece la legislación comunitaria, y especialmente la Directiva 89/391.

Tres son los aspectos fundamentales de esta Directiva que se recogen en el pacto catalán:

a) El primero es la caracterización de la responsabilidad del empresario, considerando a este como un verdadero deudor de seguridad, no excluyendo a su responsabilidad el incumplimiento de las obligaciones propias de los trabajadores, lo que supone afirmar el carácter objetivo de la responsabilidad del empresario. (Art. 5, 3, de la Directiva, y punto sexto, 1ª A, letra H del Acuerdo).

b) La integración de los derechos de consulta, información y participación (arts. 10 y 11 de la Directiva, letra C del Acuerdo) como exponentes de una cierta democracia industrial. Expresamente se recepciona al PSP en el Acuerdo Catalán al establecerse los Comités de Seguridad e Higiene y Salud Laboral en aquellos centros de trabajo cuya plantilla sea superior a los 50 trabajadores, disponiendo los miembros que las integran de un tiempo suficiente dentro de la jornada de trabajo (art. 3º del Acuerdo), para el cumplimiento de sus funciones.

c) Las obligaciones del trabajador que son objeto de atención en el art. 13 de la Directiva se trasladan literalmente al art. 2º del Acuerdo, incluyendo entre aquéllas la posibilidad de suspender el ejercicio de la actividad en la empresa en caso de peligro.

También hay que destacar el Acuerdo de concertación social entre la Junta de Andalucía y los Sindicatos U.G.T. y CC.OO., que en su art. 17, sobre salud laboral, recoge el compromiso de profundizar y consolidar mejoras en el marco de las directrices europeas. Para ello fijan tres acciones concretas:

- a) En concordancia con el Tercer Programa de Acción de la CEE acuerdan una campaña específica en el sector de agricultura y el mantenimiento de actuaciones en el sector pesquero y el de la construcción.
- b) Planificación y realización de reconocimientos médicos.
- c) Coordinación de las administraciones.

19. El antecedente de este acuerdo es otro de 17 de julio de 1989 sobre Seguridad e Higiene-salud laboral entre la Generalidad de Cataluña y las organizaciones sindicales.

Los acuerdos sobre la Función Pública en Murcia, Extremadura, Madrid y en Valencia se recoge la materia de Seguridad e Higiene como negociable en la contratación colectiva.

3.3. Medio Ambiente

El punto 16 de la P.S.P. formula unas ideas a seguir sobre el tema del medio ambiente que hoy día puede convertirse en bandera de signo político.

Este tema se ha tratado, y con notable extensión en los acuerdos de Andalucía, Murcia, La Rioja, Madrid y Castilla-León. La preocupación por los problemas medio-ambientales ha adquirido enorme auge con la toma de conciencia ciudadana sobre la necesidad de velar por el entorno. Los Acuerdos programan auténticas políticas a seguir sobre este tema, planteando problemas y, a la vez, postulando soluciones, que van desde aplicar el principio de «quien contamina paga» (art. 18.2 del acuerdo de concertación social en Andalucía) a otros que consideran que tal principio es insuficiente y es mejor una política de prevención (art. 7 del acuerdo de Murcia). En los Acuerdos de Castilla-León también se pacta una política a seguir, incluyendo una problemática acción restauradora para la protección del entorno.

Sin extendernos más en la extensa y prolija regulación de esta materia en los acuerdos sociales de las CC.AA, parece obligado reparar en que tal regulación va mucho más allá de lo que plantearon las centrales sindicales en la PSP.

3.4. Procedimientos de solución de conflictos

El punto 18 de la Propuesta plantea la negociación con las organizaciones empresariales de un acuerdo regulador de los procedimientos extrajudiciales de solución de los conflictos laborales.

Como antecedentes en la concertación española para lograr una pacificación por medio de un reforzamiento del papel de la negociación, encontramos el AMI que incluyó un apartado relativo a la «mediación, conciliación y arbitraje», si bien el Comité paritario que se preveía crear no pasó de ser sino una meta más a alcanzar por la Comisión de seguimiento del Acuerdo, sin que nunca se llegara a crear una instancia profesional de mediación, conciliación y arbitraje.

El ANE también contenía un párrafo, en el que las partes se reafirmaban en la conveniencia de potenciar procedimientos voluntarios de mediación y arbitraje. Pero tampoco se alcanzó un acuerdo entre los actores sociales para crear una instancia profesional de solución de conflictos.

El AES (Título II, cap. VI), trataba sobre unos «Procedimientos voluntarios para la solución de los conflictos», estableciéndose incluso un compromiso para concluir un acuerdo antes del 31 de diciembre de 1985, que regulará un conjunto de procedimientos voluntarios para la solución de los conflictos.

Aunque tampoco las previsiones del AES cristalizaron en un acuerdo sobre la materia como aplicación en todo el Estado, se pueden considerar antecedentes de pactos interprofesionales de ámbito autónomo sobre la materia el Acuerdo PRECO I, en el País Vasco y el Acuerdo Marco sobre Negociación colectiva en la Comunidad Canaria, ambos del año 1984.

Los pactos sociales del año 90 y 91, firmados en el País Vasco y en Cataluña, no parecen apoyarse en la PSP ya que en ningún momento se cita en el preámbulo de ambos acuerdos que estos hayan nacido con el propósito de cumplimentarla en esta materia.

En el País Vasco, los sindicatos ELA, UGT y CCOO, por una parte, y CONFESBAK, por otra, entendieron que ante la imposibilidad de alcanzar por medio de las competencias ejecutivas que tiene atribuido el Gobierno Vasco unos mecanismos de solución extrajudicial de conflictos colectivos, debían optar, en el marco del diálogo social de las CC.AA., por negociar un Acuerdo Interconfederal de «aplicación directa», esto es que no precisaba que los convenios colectivos sectoriales provinciales incorporasen su contenido para la solución de los conflictos colectivos. Otro pacto, ligado a este, es el Acuerdo interconfederal sobre procedimientos voluntarios de resolución de conflictos individuales. Las organizaciones firmantes del primero acordaban elaborar una propuesta de resolución de conflictos individuales de carácter laboral, objetivo más problemático en punto a constituir una instancia profesional para la mención de los conflictos con carácter definitivo, ya que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) siempre debe permitir la revisión de las soluciones de conflictos individuales alcanzada en sede no judicial.

Este año se ha firmado el Acuerdo Interprofesional de Cataluña suscrito por Fomento del Trabajo Nacional y los Sindicatos CC.OO. y U.G.T. de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 1397 de fecha de 23 de enero de 1991), por el que se instituye el Tribunal Laboral de Conciliación Mediación y Arbitraje, correspondiéndole funciones distintas:

a) *La Conciliación y Mediación*. Siendo vinculantes para las partes afectadas por los conflictos colectivos los pactos establecidos en los convenios colectivos en los que se estipule el sometimiento a aquellos procedimientos;

b) *El Arbitraje*, si bien para someterse al mismo será preciso, en cada caso, la expresa y manifiesta declaración de voluntad de los trabajadores y empresarios afectados por el conflicto.

La competencia del Tribunal Arbitral de Trabajo sólo se prevé, en principio, para los conflictos colectivos, lo cual no excluye la posibilidad de que conozca en conflictos individuales de carácter laboral, a condición de que su intervención sea solicitada por escrito por los afectados, respetando en todo caso los trámites procesales previstos en la legislación vigente y el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 3º, c, párrafo 2º del acuerdo).

Otro intento ha sido el presentado por el Consejo de Relaciones Laborales de Valencia. Los profesores D. Tomás Sala Franco y D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel elaboraron un informe acerca de la posibilidad de establecer un sistema valenciano de solución extrajudicial de conflictos colectivos. El dictamen emitido por los dos expertos llega a la conclusión de que el tipo de acuerdo debería ser básicamente un Acuerdo Interprofesional sobre materia concreta de aplicabilidad directa, si bien «nunca estaría de más, sin embargo, el que estos convenios, por razones más psicológicas que jurídicas, incorporarán en sus textos una remisión expresa a aquél».

3.5. *Acuerdos sobre Servicios Mínimos*

El punto 19, capítulo IV de la Propuesta Sindical Prioritaria proyectaba un procedimiento de negociación de servicios mínimos en los casos de huelga que afecten a los servicios esenciales de la Comunidad.

Sólo el Acuerdo del País Valenciano ha llegado a diseñar el armazón de lo que podría ser un procedimiento para determinar los servicios esenciales en los casos de huelga. Resalta de este acuerdo el plazo de 72 horas antes de que se inicie la huelga para que se llegue a un acuerdo; en caso contrario, es la Autoridad laboral quien dicta los servicios esenciales.

En los acuerdos de la mesa sobre función pública también se pactan acuerdos para el establecimiento de los servicios mínimos. Así en los acuerdos de la Comunidad de Madrid.

3.6. *Derecho a la formación continua de los trabajadores*

Verdadero antecedente en esta materia son las previsiones del AES, al señalar, en el art. 16, que «una de las causas de la deficiente situación del mercado de trabajo en España deriva del alejamiento de la formación profesional respecto de necesidades auténticas de mano de obra». Ambas partes coinciden en que la solución a tal problema es crear las condiciones para que exista la necesaria conexión entre la demanda del mercado de trabajo y la formación profesional. Fruto del AES fue la creación del Consejo General de Formación.

Los sindicatos reivindicaban en la PSP «el derecho a la formación permanente» y al reciclaje en la empresa, durante el tiempo de trabajo, debiéndose garantizar el ejercicio de este derecho en la negociación colectiva y a través del desarrollo del Convenio 140 de la OIT, y de la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas, del 5 de junio de 1989, sobre la formación continuada de los trabajadores.

Pues bien, la materia de la Formación profesional ocupacional se incluye en los acuerdos de Andalucía, Valencia, Galicia, Canarias, La Rioja, Murcia, Madrid, y Cantabria; expresamente se alude a la formación continua de los empleados públicos en los acuerdos de la CA de Extremadura y de Castilla-León. Los instrumentos previstos para esta formación son:

– la Creación de Institutos de Formación: así, en en las Comunidades de Madrid (20), Canarias, País Valenciano (21), Galicia. Las ayudas a la Formación, en Cantabria (22), Valencia (23), País Vasco (24), Castilla y León (25), Murcia (26).

– medidas presupuestarias para incentivar la formación y, con ella, también el empleo.

20. Creado por Ley 8/91 de 4 abril. En su exposición de motivos se recoge que esta Ley es fruto de un compromiso específico por Acuerdo firmado el 22 de diciembre de 1989 entre el Gobierno y los sindicatos mayoritarios U.G.T. y CC.OO.

21. Por Decreto 133/90 de 23 de Julio, se crea el Consejo Valenciano de Formación Profesional. Publicado en el D.O. Generalitat Valenciana de 12 de septiembre de 1990.

22. Decreto 41/90, de 30 de junio. En base al acuerdo sobre fomento de empleo suscrito por la Diputación de Cantabria, centrales sindicales (U.G.T. y CC.OO.) y CEOE-CEPYME El objetivo del presente Decreto es el establecimiento de las ayudas que la Diputación Regional de Cantabria podrá conceder a los centros de Formación Profesional.

Acuerdos específicos de formación, reciclaje y formación continuada sólo se han pactado en los Acuerdos de Castilla y León. La formación de los funcionarios se contempla en el acuerdo de Extremadura. Finalmente, el Acuerdo Interprofesional de Cataluña sitúa como motivo central que justifica estas acciones de formación la aceleración de los cambios técnicos, económicos e industriales coincidiendo con el Consejo de las Comunidades Europeas en que la formación profesional permanente desempeña un papel importante en la estrategia de funcionamiento del mercado interior, incluida su dimensión social.

Para ello se pacta:

- a) Establecer de forma permanente planes de formación en las empresas.
- b) Recibir la formación dentro de la jornada laboral.
- c) Mediante convenio colectivo de empresa o pacto de empresa se negociará un cupo de horas dentro de la jornada de trabajo.
- d) Establecer planes de formación para la promoción.
- e) Crear comisiones de formación en las empresas que lleven a término tales planes.
- f) Mediante la negociación colectiva se favorecerá e impulsará la creación de asociaciones o fundaciones sectoriales que tengan como fin impartir esta formación profesional a los trabajadores de las empresas del sector.

Esta es la única materia en la que se cumplimenta la propuesta sindical sobre la misma en la P.S.P.

4. MATERIAS NEGOCIADAS FUERA DE LA PROPUESTA SINDICAL PRIORITARIA

Los acuerdos sociales de las Comunidades Autónomas contienen también temas no planteados en la Propuesta Sindical Prioritaria. Así el transporte, la educación se tratan en los Acuerdos de Madrid, Valencia, La Rioja. Son acuerdos sobre las política de los Ejecutivos regionales en estas materias y que, como en materias de Sanidad y Medio ambiente, que se programan su instrumentación por los Gobiernos en los años de mandato.

También se ha pactado la creación de los Consejos Económicos y Sociales. y así en Castilla-León, Valencia y Extremadura (27) o Comités Consultivos como en Santander.

23. Orden de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de 4 de abril de 1990, que ha sido derogada por la Orden de 31 de enero de 1991.

24. Decreto 46/90 de 20 de febrero de 1990, sobre Medidas de estímulo de la formación ocupacional continuada y el reciclaje profesional.

25. Orden de 14 de junio de 1990, por la que se hace público el Acuerdo suscrito el día 6 abril de 1990. Punto B del acuerdo, sobre Formación Ocupacional, en el que se recoge la creación de una Comisión de Empleo y Formación Ocupacional.

26. Orden de 23 de marzo de 1990 de la Consejería de Bienestar Social sobre Economía Social, que en su programa 8º sobre Formación incluye ayudas a la formación cooperativa. En la Orden de 23 de marzo sobre Empleo. Programas de Fomento para 1990 que en su cuarto programa regula las subvenciones para actividades no relacionadas directamente con la contratación de un trabajador, pero que afectan de manera indirecta en el fomento del empleo o la formación profesional.

5. UN ACUERDO SINGULAR: ACUERDO MARCO DE COLABORACION ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCIA Y LA CONFEDERACION DE EMPRESARIOS (28)

El Acuerdo suscrito por la Junta de Andalucía y la Confederación de Empresarios, dirigido fundamentalmente a ayudar a las Pequeñas y Medianas empresas (PYMES), al fomento y mantenimiento desarrollo del empleo y del tejido empresarial andaluz, resulta en el panorama de la concertación un instrumento muy singular.

De la lectura detallada de este acuerdo, los puntos mas destacables son:

1.º La búsqueda de una contención fiscal, incluso tratando de llegar a un acuerdo con los municipios de Andalucía para lograr la contención fiscal municipal sobre las empresas.

2.º Salvaguardar las funciones del Parlamento andaluz.

3.º Búsqueda de los resultados a través de los Presupuestos de la Junta de Andalucía:

»...Todas las actuaciones derivadas de los convenios anexos al presente acuerdo tendrán el adecuado reflejo presupuestario en los Presupuestos de la Junta de Andalucía.» (Disposiciones finales)

5. La Institucionalización de la Concertación Social: la Institucionalización descentralizada de la Concertación Social en las Comunidades Autónomas

1. ANTECEDENTES

Aunque situados en otros contextos políticos y respondiendo a problemas y objetivos ajenos a la concertación social, se pueden encontrar antecedentes remotos al Consejo Económico y Social. Existía una representación tripartita en el INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES (1903), en el CONSEJO SUPERIOR DE LA PRODUCCION (1907), en el CONSEJO DE ECONOMIA NACIONAL (1924), en el CONSEJO DE ECONOMIA NACIONAL (1940), y en el CONSEJO ECONOMICO SINDICAL (1944).

Menos riesgo tiene considerar antecedente inmediato del Consejo Económico y Social la reestructuración del Consejo Económico Sindical en noviembre del año 1976, que pasa a denominarse, Consejo de Economía Nacional configurándose como órgano de consulta y asesoramiento en materia de política económica, y aspirando a ser un marco de diálogo institucionalizado entre los interlocutores sociales (29), aunque ajeno a las preocupaciones de la concertación que aparecerá más adelante.

27. Y así en el año 1991 aparece este Consejo, que por motivos de cierre del trabajo sólo citamos la disposición en la que aparece: Ley 3/91, de 25 de abril de 1991, publicada en el B.O. el 12 de agosto de 1991.

28. Acuerdo publicado en el B.O.J.A. de 27 de marzo de 1990.

29. El Consejo se compondría de 250 consejeros: 70 elegidos por organizaciones profesionales de los trabajadores y 70 por los empresarios, 40 por las entidades agrarias y cooperativas, 20 por los colegios y corporaciones profesionales, 10 representantes de los consumidores, 40 de libre designación por el gobierno entre destacadas personalidades.

Entre sus competencias: Informar los anteproyectos de ley, fomentar y servir de marco al diálogo social.

Los anteproyectos políticos, que no llegaron a convertirse en proyectos legislativos, han sido numerosos. En la etapa preconstitucional destaca el del Gobierno Arias Navarro de Reforma de las Cortes y de las Leyes Fundamentales en el que se contemplaba la creación de un Consejo Económico y Social, con representación de los trabajadores, de los empresarios, de la Administración y de otros intereses colectivos. También hubo un anteproyecto Suárez de Consejo Económico y Social (octubre 1976).

Bajo el Gobierno del PSOE en la III y IV Legislatura se presentó una Proposición de ley relativa a la creación del Consejo Económico y Social por el Grupo Parlamentario Mixto del que cabe destacar su composición, que incluía la representación de todos los grupos de interés sociales y económicos e incluso articular en el mismo los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas (30).

Con esta breve referencia histórica sólo se pretende poner de manifiesto que la regulación del Consejo Económico y Social ha sido una preocupación constante en la elaboración de la política social y no es una institución inédita en nuestro país (31).

2. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJOS

En las exposiciones de motivos de las disposiciones normativas que regulan la creación de los Consejos Económicos y Sociales y los Consejos de Relaciones Laborales se recogen las razones por las que nacen estos órganos.

Promover la participación de los ciudadanos y servir de plataforma institucional permanente de diálogo en la medida en que constituyen un foro donde pueden estar representados un conjunto de organizaciones profesionales y económicas.

La Constitución española de 1978 establece en su articulado 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 de otros cauces y procedimientos distintos (art. 105 y 131.2).

La memoria explicativa del Proyecto de Ley por el que se crea el Consejo Económico y Social (32), sitúa su base constitucional, no en el art. 131.2 sino en el art. 105 (33). Este último artículo instituye un sistema de participación institucional de carácter consultivo en el que, según el Ministerio de Economía y Hacienda, encuentra apoyo suficiente la creación del Consejo Económico y Social.

30. Composición: 17 por los Sindicatos, 17 por las confederaciones empresariales, 5 por las entidades financieras, 5 por la economía social, 5 por las organizaciones sindicales de agricultores y ganaderos, 5 por las organizaciones de pescadores, 4 por las asociaciones de consumidores y usuarios, 4 designados por la Universidad Pública y un miembro por cada uno de los Consejos Económicos y Sociales que se constituyan en las Comunidades Autónomas.

31. Por lo que no comparto la memoria explicativa que se envió a las Cortes en la que se afirma: «...se puede afirmar que el Consejo Económico y Social es en España una institución inédita.» Pág. 2 de la memoria del Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

32. Ley 21/1991, de 17 de junio.

33. El art. 105 dice:

La Ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de *elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*.

La realidad es que el Consejo Económico y Social no sólo participa en la elaboración de disposiciones administrativas, sino también en los Anteproyectos de Leyes del Estado y disposiciones de análoga naturaleza (34). Para la memoria explicativa que acompañó al Proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social español, esto no suponía ningún problema: no existe, «ningún impedimento legal para que tales disposiciones, que son una iniciativa del Gobierno, y por tanto desarrollo de su propio programa, fueran objeto de consulta al Consejo Económico y Social, si con ello el Gobierno entiende que se garantiza mejor el acierto y oportunidad de su decisión.»

En estos momentos podemos preguntarnos, ¿podría planificarse la economía del Estado, o de una Comunidad Autónoma, sin necesidad de un órgano como el Consejo que patrocina el art. 131. de la Constitución? Por lo que al Estado se refiere medidas de planificación parciales de la economía se han venido adoptando después en la Constitución sin necesidad del Consejo. En realidad los grandes acuerdos sociales y toda la política de reconversión industrial y sus formas de planificación económica aplicando nuevos métodos para alcanzar el consenso y la elaboración de las medidas planificadoras.

La respuesta es positiva en lo que afecta a las CC.AA. El ejemplo más reciente es el Acuerdo de la Comunidad Valenciana entre la Generalidad de Valencia, U.G.T. y la Confederación Interprovincial de Empresarios de la Región Valenciana sobre el PROGRAMA ECONOMICO VALENCIANO 1988-1991 (35), que fue sometido a las Cortes Valencianas a su aprobación (36), y además se creó por Decreto 8/1988, de 25 de enero la Comisión de Seguimiento del PEV.

El texto del acuerdo destaca la intención de que «la sociedad y la economía valenciana alcance unos niveles equiparables a las de los países avanzados de las Comunidades Europeas». También merece destacarse entre sus puntos estratégicos el programa de ayuda a la mejora de la competitividad, lo que supone un avance al compromiso pendiente en nuestro país sobre este tema para el año 1991.

Por consiguiente, cabe articular una planificación económica sin previo Consejo y sin la creación de un órgano de seguimiento. La experiencia echa por tierra la inexcusable necesidad de crear órganos institucionalizados, como el que señala el art. 131. de la Constitución Española para el Estado y los que se han desarrollado en las Comunidades Autónomas, para llevar a cabo una programación de la política económica con eficacia planificadora, esto es, que contenga un conjunto de medidas articuladas que supongan prohibiciones, concesión de beneficios y posibilidades de actuación condicionadas a la introducción de ciertas medidas o en la inversión en ciertas actividades, etc.

34. Así en el art. 7º, párrafo 1º, a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio de creación del Consejo Económico y Social, con la excepción expresa del Anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En los Consejos Económicos y Sociales de Aragón Castilla y León, La Rioja, País Vasco, Valencia se excepcionan también el Anteproyecto de la Ley de Presupuestos, no así en el de Madrid.

35. Su antecedente está en el PEV-1

36. El 29 de diciembre de 1987 Las Cortes Valencianas debatieron en sesión plenaria el PEV-2 y tomaron la Resolución de:

»Las Cortes Valencianas instan al Consell para que de acuerdo con lo previsto en el Programa Económico Valenciano (PEV-2) y de conformidad con los objetivos y programas contenidos en el mismo adecuen la actuación de la Administración de la Generalitat a las prioridades y necesidades de la sociedad valenciana.»

3. LOS CONSEJOS DE RELACIONES LABORALES

De entrada hay que señalar que los Consejos de Relaciones Laborales responden a las directrices internacionales más recientes sobre la estructura general de funcionamiento de la Administración del Trabajo. En este sentido se continúa en la línea del Convenio 150 de la Organización Internacional del Trabajo, que propugna la participación (37) de las organizaciones empresariales y sindicales en órganos asesores de las Administraciones Públicas a nivel regional y local. En el marco comunitario europeo esta institucionalización del diálogo social se practica con la creación por el Tratado fundacional de la Comunidad Económico Europea de un Comité Económico y Social. También los países miembros y las regiones de los mismos, entre ellas las diversas Comunidades Autónomas Españolas, han creado estos Consejos, que tienen frecuentemente el carácter de órganos constitucionales en aquellos Estados con textos constitucionales posteriores a la II Guerra Mundial.

Con un propósito meramente descriptivo se repasa en el carácter de «órganos para la concertación» de los Consejos de Relaciones Laborales. La configuración de la mayoría de los Consejos de Relaciones Laborales como vías de institucionalización de la concertación social en materia laboral es lo que se desprende del estudio de los textos legislativos que crean estos órganos.

a) Consejo Nacional de Trabajo de Cataluña: En el Preámbulo del Decreto de la Generalidad de 10 de agosto de 1978 que crea este organismo se dice:

«la necesidad de impulsar hacia adelante el proceso democratizador de la vida económica y social, de establecer una *estructura permanente de diálogo* entre las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios y entre aquéllas y la administración laboral catalana.»

El «diálogo permanente» sobre las relaciones de trabajo en la Comunidad Autónoma constituye un objetivo que, en mi opinión, es esencial y primario.

b) El Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco aparece como organismo de diálogo social y como lugar de encuentro de los interlocutores sociales. Así aparece nítidamente en la Exposición de Motivos de la Ley que lo crea:

«En el Programa de Gobierno Vasco, entre sus actuaciones en el campo de las relaciones laborales se asumía la necesidad de establecer *órganos de encuentro entre los interlocutores sociales*, esto es empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones representativas.»

Y en el art. 2 establece:

«el Consejo tiene como función primordial *posibilitar un diálogo permanente* entre las Organizaciones Sindicales y las Asociaciones Empresariales que permita la adopción de acuerdos en materias de relaciones laborales.»

37. No comparto la opinión que el Prof. Rojo Torrecilla exponía al señalar en la Conferencia pronunciada el día 5 de diciembre de 1985 en la Facultad de Derecho de San Sebastián, en la Jornada sobre Derecho del Trabajo y Comunidad Autónoma que:

»los Consejos de Relaciones Laborales, se sitúan en línea seguida por el Convenio 144 de la OIT. Este Convenio tiene a bien establecer simples consultas para la aplicación de las normas internacionales del trabajo y otros asuntos relacionados con las actividades de la OIT que se mencionan en el art. 5, párrafo 1 de este Convenio.

c) El Consejo Andaluz de Relaciones Laborales en su Exposición de Motivos apunta también el carácter de órgano e instrumento de encuentro y diálogo, labor que ha desarrollado a través del fomento de encuentros, estudios y análisis de la realidad laboral de la Comunidad Autónoma, participando en la elaboración de medidas normativas y programas de empleo.

d) El Consejo Gallego de Relaciones Laborales como dice su exposición de motivos: responde a la necesidad de establecer cauces institucionales de encuentro y participación entre organizaciones representativas de trabajadores y empleados.

La existencia de un marco permanente de encuentro de los interlocutores sociales proporcionará el diálogo y facilitará la adopción de acuerdos colectivos sobre relaciones de trabajo, al mismo tiempo que propicia un tratamiento más adecuado de los conflictos colectivos, dentro del respeto a los principios constitucionales y al marco de la legislación vigente».

En el art. 3º, también resalta esta finalidad para la que ha sido creado:

»El Consejo se constituye como órgano de diálogo institucional entre sindicatos y asociaciones empresariales»

e) La Generalidad valenciana ante la dinámica de las relaciones de trabajo y visto que para la solución de los problemas consideró necesario crear un órgano como éste (ya extinguido). La exposición de motivos así dice:

»...En cumplimiento de estos objetivos se considera necesario crear un *órgano de colaboración y encuentro entre los interlocutores sociales* y entre éstos y la Administración Autonómica Valenciana, que permita la participación social, el diálogo...»

f) El Consejo de Relaciones Laborales de Madrid (ya extinguido), de Murcia y el de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha son ejemplo de la creación de órganos que no tienen una finalidad de servir de punto de encuentro de los interlocutores sociales. Con unas funciones raquíticas, aquéllos son unos organismos meramente consultivos y de asesoramiento de la Consejerías de Trabajo de las respectivas Comunidades. Sólo el Consejo de Castilla-La Mancha menciona el objetivo de servir como «organismo permanente de consulta y participación».

Los Consejos de Relaciones Laborales pueden resultar un medio válido para encauzar las relaciones entre organizaciones sindicales y patronales en el marco de un organismo que permita la posibilidad de un diálogo social. Sin embargo los Consejos de Relaciones Laborales de Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid no parecen los organismos más adecuados, aunque en la Comunidad Autónoma de Madrid se ha podido llegar ya a acuerdos en materia de empleo.

4. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En este momento existen Consejos Económicos y Sociales en Aragón, Asturias, La Rioja, Canarias, Valencia, Castilla-León País Vasco, Madrid y Navarra y Extremadura (38).

38. Por Ley 3/1991, publicada en el B.O. el 12 de agosto de 1991.

Los Consejos Económicos de Aragón, Asturias, La Rioja y Navarra tienen el denominador común de presentarse con un denominación que no responde a su espíritu, o que no podrán servir a los fines para los cuales han sido creados.

El Consejo Económico y Social de Navarra cuyo origen se funda en el Convenio 150 de la Organización Internacional de Trabajo, tiene unas funciones que referidas a la materia económico-laboral, estableciéndose una específica comisión de relaciones laborales con representación tripartita. En este órgano faltan representantes de sectores tan importantes como los agricultores.

El Consejo de Asturias se configura según el Preámbulo de la norma que lo crea como:

»...un marco estable que asegure la *participación de los agentes sociales* en la toma de decisiones que afectan a la socioeconomía regional, acordó con otras fuerzas políticas la creación del Consejo Económico y Social. (...) Como un órgano de participación de los *interlocutores sociales* en las decisiones socioeconómicas de las instituciones autonómicas».

A la hora de establecer la composición del Pleno del Consejo, se establecen como componentes a los representantes de los Sindicatos, Organizaciones Empresariales, miembros de la Administración regional y representantes de los ayuntamientos.

No obstante, sus funciones sí permiten afirmar que se trata de un órgano situado en la órbita de un Consejo Económico y Social:

»Servir de cauce de participación y de diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos sociolaborales, con el fin de obtener acuerdos tendentes a la búsqueda de soluciones a la problemática económico-laboral de la región.»

El Consejo Económico y Social de la Rioja y de Aragón manifiestan el mismo problema de dejar fuera del ámbito de participación a sectores distintos de los sindicatos y los empresarios. La Ley reguladora del Consejo Económico y Social de Aragón manifiesta como fin, «la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Aragón». Sin embargo, los intereses representados sólo son los que se integran en las asociaciones de empresarios, los sindicatos y la Administración, portadora del interés público y general de la Comunidad Autónoma.

En la Comunidad de la Rioja ha sucedido lo mismo, en la exposición de motivos se apunta que:

»...Su creación significa, en primer lugar, el establecimiento de cauces de diálogo y trabajo para la participación de los *representantes de los distintos intereses económicos y sociales* en la política de la Comunidad Económica de la Comunidad...»

Sin embargo, al analizar la composición del Consejo se comprueba que sean los de los sindicatos y las asociaciones empresariales, a cuya representación se añaden dos expertos en el ámbito social y económico.

Como en el caso de Asturias, también sus funciones demuestran estar en consonancia con las que se debe articular un Consejo Económico y Social

incluyendo la materia laboral pero no limitando la representación de los grupos de interés.

El Consejo Económico y Social de Canarias también ha incluido como miembros, además de a los Sindicatos, a las Asociaciones Empresariales y a los miembros del Gobierno, a seis miembros por los sectores, instituciones, entidades o asociaciones de la Comunidad Autónoma Canaria:

»dos por las Cámaras de comercio, Industria y Navegación, uno por la Federación de las Cajas de Ahorro, uno por las Cofradías de Pescadores y uno por las Organizaciones de Consumidores.»

En nuestra opinión, entendemos que cumple con el espíritu de lo que debe ser un Consejo Económico y Social, si en el órgano que se crea están representadas todas las fuerzas económicas y sociales que inciden en la configuración de la vida económica y laboral.

Los Consejos creados en el año 1991 son los de Madrid y Valencia. El primero nace después de la experiencia del Consejo de Relaciones Laborales (39), y en él están representados los trabajadores, los empresarios y el Gobierno, si bien en el nombramiento de expertos se tendrán en cuenta a aquellos sectores de economía social, así como entidades o asociaciones o instituciones con incidencia en el ámbito económico y social de la Comunidad (art. 6º, d;).

El Consejo Económico y Social del País Valenciano deja fuera de su formación al sector agrario y pesquero, con lo que deja de ser un foro completo. Hay que señalar, no obstante, que habiéndose desarrollado los acuerdos PEV-1 y PEV-2, se deja fuera de la consulta el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad.

Interesa dejar constancia, también que tanto la Ley de la Comunidad Madrid como el Decreto de la Comunidad Valenciana, que crean sendos Consejos Económicos y Sociales derogan las anteriores disposiciones que establecían los Consejos de Relaciones Laborales, que por consiguiente, desaparecen.

La única Comunidad Autónoma que en estos momentos dispone de un Consejo Económico y Social y un Consejo de Relaciones Laborales es el País Vasco. La concurrencia va acompañada de una diferenciación de funciones entre uno y otro organismo. Incluso al crearse posteriormente el Consejo Económico y Social, éste en una disposición final modifica el Consejo de Relaciones Laborales para no invadir su ámbito de actuación.

El Consejo Económico y Social del País Vasco, es un ente consultivo del Gobierno y del Parlamento, para hacer efectiva la participación de los distintos intereses económicos y sociales en la política económica del País Vasco. Está formado por miembros de los Sindicatos, Confederación empresarial vasca, un miembro por las Cámaras de Comercio, Industria y navegación, Cajas de ahorro, Cooperativas, Cofradías de Pescadores, Organizaciones Agrarias, Organizaciones de Consumidores y Universidad del País Vasco así como siete expertos designados entre personas de reconocida cualificación y experiencia en la docencia, la investigación, la economía o las ciencias sociales (40).

39. Así se dice en el Preámbulo.

40. Las últimas noticias que disponemos sobre el tema nos hacen destacar que también el Consejo Económico de Extremadura tiene una participación de la Universidad y de las Cajas de Ahorro, así como también del sector agrario y de la economía social.

6. Coordinación de los diferentes consejos autonómicos y el Consejo Económico y Social del Estado

En estos momentos con nueve Consejos Económicos y Sociales de las CC.AA. se ha creado, por la Ley 2/1991, de 17 de junio el Consejo Económico y Social del Estado. Si se pretende que la política económica y social tengan una proyección vertical y horizontal, se impone poner en juego más técnicas de coordinación que trasciendan a las funciones atribuidas a los Consejos Económicos y Sociales.

Sólo un proyecto de Consejo Económico y Social prestaba atención a este problema de coordinación. En la III Legislatura, se presentó una proposición de Ley por el Grupo Parlamentario Mixto en el cual se consideraba que en la composición del Consejo debería estar presente un miembro por cada uno de los Consejos Económicos y Sociales que se constituyeron en las Comunidades Autónomas.

El tema es importante porque, a pesar de una primera visión unitaria de toda la economía y de las competencias que marca el art. 149.1.13, se tiene que dejar un espacio libre para el ejercicio de las competencias autonómicas. Pues bien es lo cierto que, en materia económica, la información, el diálogo y el concierto son más importantes que en cualesquiera otras, no se puede dejar que cada Comunidad Autónoma plantee enfoques que desvirtúen y neutralicen toda la iniciativa del Estado en punto a la articulación de una política económica y laboral de interés general para el Estado.

Ha sido una falta de previsión no articular la participación de los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades en el CES del Estado. Y posiblemente esta omisión lleve a que sean otras instancias y otras técnicas las que se utilicen para coordinar la política económica y laboral del Estado con la de las CC.AA., orillando tanto la intervención consultiva y el diálogo social en el Consejo Económico y Social del Estado como en los propios de las CC.AA. Ello reduciría la actividad del número a unas funciones de estudio e informe también las de los segundos, aunque en este caso se verían enriquecidas con carácter residual, a la consecución de acuerdos sobre aspectos residuales de la política social (asistencia social, programación e impuesto de las empresas del sector llamado de economía social, cooperativas, sociedades anónimas laborales etc), medio ambiente, seguridad e higiene, y además las que venían desempeñando la mayoría de los Consejos de Relaciones Laborales en cuanto órganos de consulta, apoyo y concertación social de los Ejecutivos de las CC.AA.

7. Las competencias de los Gobiernos y Parlamentos ante la Concertación Social

Cuestionar la función del Parlamento y debatir su papel cuando finaliza el siglo XX, no es un tema nuevo. Tanto en el pensamiento político anterior a la II Guerra Mundial como en la teoría marxista podemos encontrar puntos críticos coincidentes. A ello hay que añadir, una literatura, política liberal que relativiza la posición de los Parlamentos respecto a la función normativa protagonizada por el Ejecutivo, realizando la reserva reglamentaria o su amplitud junto a la

Ley, intentando romper el monopolio del principio de legalidad en cuanto fuente jurídica capaz de establecer con carácter originario una regulación imperativa general sobre los ciudadanos.

GIUGNI repara en una marginación del Parlamento con referencia a la concertación social; pero también reconoce las exigencias de la compleja sociedad que necesita de medios adecuados que encaucen la participación de los ciudadanos, y también, como en su país, que aseguren la consolidación de coaliciones gubernamentales.

En efecto, la Concertación Social puede en la práctica, sustraer a los Parlamentos el control sobre la iniciativa y el contenido de medidas llamadas a convertirse en disposiciones generales. La verdad es, que nuestra sociedad necesita incentivar al ciudadano a la participación, acercando al Poder político los grupos de intereses. La burocratización del Parlamento, y la rigidez de los procedimientos legislativos, conduce no sólo a deficiencias técnico-legislativas sino a una y falta de participación social real. En definitiva, se da una situación paradójica: por un lado, en los Parlamentos falta representación de los grupos de intereses; por el otro, la concertación social puede sustraer competencias y marginar al Parlamento, atribuyendo a una instancia económico-profesional la elaboración de normas de singular relieve.

Ejemplos claros de marginación de competencias parlamentarias se encuentran en los Acuerdos de Extremadura. La iniciativa legislativa de la CA en el ejercicio de sus competencias para elaborar una Ley del Suelo y una Ley sobre Vivienda son una verdadera sustracción al Ejecutivo; pero también al Parlamento autonómico, ya que cuando en éste exista una mayoría absoluta difícilmente se podrá alterar el proyecto legislativo.

«...a) Una vez aprobada la Reforma de la Ley del Suelo por las Cortes Generales, la Junta de Extremadura negociará en el plazo de un año con los sindicatos U.G.T. y CC.OO. la presentación de un proyecto de Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma...»

En definitiva, aunque formalmente el Parlamento siga siendo la instancia política a la que corresponde elaborar las leyes, la participación social ha tenido lugar a través de una negociación exclusiva con los sindicatos.

Menor transcendencia tiene la Ley de creación del Instituto Madrileño para la Formación, que ha sido fruto de «la inclusión de un compromiso específico para la creación de este Instituto en el Acuerdo firmado el 22 de diciembre de 1989 entre el Gobierno de la Comunidad y los sindicatos mayoritarios U.G.T. y CC.OO.» (41). Probablemente, el Ejecutivo de la CA de Madrid podía crear tal instituto mediante reglamento, lo anómalo es que su actividad se condicione a la negociación previa y que se utilice el Parlamento como instancia de convalidación formal.

Estudiando en paralelo el Consejo Económico y Social del Estado y el de las Comunidades Autónomas, se advierte que sólo el de la Comunidad Valenciana tiene una competencia para proponer al Gobierno la adopción de medidas legislativas o administrativas en materias de su competencia. Lo que puede cambiar el criterio sobre la institucionalización de la concertación social al no

41. Exposición de motivos de la Ley 8 /91, de 4 de abril.

permitir una iniciativa legislativa por parte de los Consejos, aunque sí se permita en todo caso dictaminar sobre los proyectos de leyes y disposiciones normativas.

Ello no obstante, en relación con la función de emitir informes y dictámenes existe un límite en materia de Leyes de Presupuestos; sólo los Consejos Económicos y Sociales de Madrid y Asturias pueden emitir informe sobre esta Ley ordenadora de los ingresos y gastos de las CC.AA.

Caso anecdótico es el caso valenciano, que pacta el *Programa Econòmic Valencià* (U.G.T., CIERVAL y Generalidad), y que no permite el informe del Consejo sobre esta materia.

En resumen, cabe afirmar que con la concertación social, institucionalizada o no, los Parlamentos regionales (y también las Cortes Generales) mantienen formalmente así sus funciones, porque, desde luego, legislan, aprueban los presupuestos y controlan la acción de gobierno. ¿Pero son las funciones del ejecutivo las que se ven invadidas por la concertación? ¿Gobiernan los elegidos por las urnas o gobiernan las organizaciones corporativas junto a los elegidos por las urnas?

Estamos ante lo que supone «un poder Ejecutivo fuera del Estado», que se manifiesta con claridad en acuerdos fuera de los cauces previstos para el ejercicio del poder por los órganos constitucionalmente competentes (42).

Si la concertación social ha nacido como un recurso para la búsqueda de una legitimidad suficiente, acudiendo el poder político a los agentes sociales para imponer un esfuerzo colectivo más solidario que de otra forma sería discutido o rechazado, cabe preguntarse si hoy, consolidada la democracia, sigue siendo preciso acudir a esta forma de ejercicio del poder.

8. Cumplimiento de los acuerdos

En los pactos suscritos por los Gobiernos Regionales con las partes sociales, los primeros adquieren compromisos en lo que se refiere a su potestad reglamentaria e, incluso a la iniciativa legislativa, aspectos del poder político que, en principio, son innegociables. Sin embargo, no se puede ignorar que el fenómeno de las leyes paccionadas, o negociadas, no es nuevo, y que la instrumentación de los planes económicos en Francia y España incluía el acuerdo previo sobre compromisos del poder público con los sectores económicos interesados.

Del rastreo de la legislación que desarrolla los Acuerdos de las diversas Comunidades Autónomas se constata que si bien los acuerdos no se han cumplido en su integridad el grado de cumplimiento ha sido muy alto (43). Ya

42. En el AES, en el párrafo tercero del Preámbulo indica: «...Los firmantes del Acuerdo, aún siendo obvio, han de manifestar su pleno respeto a la potestad que la Constitución confiere a las Cortes Generales en aquellas materias de las que se deriven compromisos legislativos.»

En los acuerdos de la Junta de Andalucía 1.4: «Que, con el debido respeto a las funciones del Parlamento Andaluz, y con independencia de los cometidos específicos del Gobierno Autónomo informará y oírán previamente a la Confederación de Empresarios de Andalucía, así como cualquier otra de contenido económico.»

43. Sobre el capítulo de los contenidos a pie de página aparece la legislación que da cumplimiento de los acuerdos.

sea a través de la potestad reglamentaria de los Consejos de Gobierno, o a través de Proyectos de Leyes que se han elaborado y aprobado, se puede considerar alcanzada la meta de los pactos. Muchas de las exposiciones de motivos, de disposiciones legales o reglamentarias apuntan el origen de la normativa, que se sitúa en la PSP que ha pasado por una posterior concertación o con carácter más general en acuerdos Gobierno-Sindicatos o Gobierno-Sindicatos-Asociaciones Empresariales.

¿Pero qué ocurre con aquellos acuerdos que no se cumplen? La responsabilidad de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas por el incumplimiento de los compromisos es política y no jurídica ya que como señala RODRIGUEZ PIÑERO «la concertación social no es un fenómeno jurídico, en el sentido de que pueda ser tipificado, normado e incluso juridificado».

La paz social parece el gran objetivo de la Concertación Social. Si los acuerdos son incoercibles, su incumplimiento podría legitimar la huelga política. Pero el verdadero control del Gobierno lo posee el Parlamento y en este caso puede salir reforzado en su funciones.

A la hora de la coercibilidad de los acuerdos supone una prueba a favor de su obligado cumplimiento el que tales acuerdos estén publicados en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas. La situación es desigual en este punto: los Acuerdos de Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha han sido publicados en los diarios oficiales; otros acuerdos han visto la luz en cuadernillos con gran marketing publicitario, y ese es el caso de los acuerdos de Aragón, la Rioja, Cantabria (44), Murcia y Galicia, pero que de no ser los boletines oficiales no se puede considerar que exista una publicación oficial de los mismos.

Finalmente, otros acuerdos no se han publicado como es el caso de los acuerdos en Navarra, Canarias, Valencia, Madrid, Extremadura, aunque estén firmados por escrito por todas las partes. Ciertamente, estos acuerdos sociales no son leyes ni disposiciones generales, por lo que la publicidad no es una condición para que sean aplicables. Además, aunque su contenido se traduzca en medidas creadoras de derechos para terceros, la eficacia contractual se limita a las partes que los estipularán. Para que los compromisos contraídos se traduzcan en medidas aplicables a los ciudadanos, se precisa que por el Poder público se promueva el procedimiento legislativo oportuno o se dicten normas reglamentarias, según los casos.

9. Conclusiones

1. La concertación social en el Estado a partir de la PSP adopta nuevas formas que se caracterizan por un mayor desarrollo de los acuerdos sociales en el ámbito de la CC.AA; frecuente exclusión de las asociaciones empresariales, siendo una concertación entre gobiernos y sindicatos más representativos; deslaboralización de los contenidos que se centran en aspectos relativos a los servicios sociales, asistencia social, medio ambiente. Un tema privilegiado es el de los estímulos a la creación de empleo.

44. En los propios acuerdos se destinan 75 millones de pesetas para la información y seguimiento de los acuerdos.

2. La concertación social en las Comunidades Autónomas y su institucionalización es posible sobre la base de las competencias asumidas por sus Estatutos así como, en su caso, las competencias transferidas o delegadas por el Estado Español. Las materias sobre las que se puede negociar como demuestra su contenido son amplias.

3. La concertación social en España puede canalizarse a través de un cauce institucional –los Consejos de Relaciones Laborales y Consejos Económicos y Sociales–, o informal. Esta última sigue siendo una concertación mas ágil, eficaz y sincera, que surge en el momento en que se cree necesaria y los sujetos negociadores están convencidos de la necesidad de utilizar este instrumento para abordar la regulación consensuada de una serie de materias que presentan carácter urgente, conflictivo y que, en cualquier caso, responden a una necesidad sentida como tal por el Ejecutivo y los actores sociales.

4. La concertación social ha sido un éxito por el cumplimiento de los acuerdos (a través de Leyes de Presupuestos, Leyes ordinarias y disposiciones gubernamentales) sobre los contenidos de promoción de empleo, asistencia social y servicios sociales, en general para la participación de los trabajadores en las instituciones de las Comunidades Autónomas.

5. Los órganos apropiados que sirven a la concertación formal son tanto el Consejo de Relaciones Laborales como el Consejo Económico y Social. En uno y otro caso se trata de instancias de encuentro para el diálogo social y la participación. El Consejo Económico y social de Aragón y los Consejos de Relaciones Laborales de Madrid, Murcia y Castilla-La Mancha son el polo opuesto y nos aparecen como órganos administrativos de consulta. Pueden convivir los dos tipos de Consejos en una Comunidad Autónoma, ya que el objeto de la concertación podemos dividirlo en asuntos socio-laborales y en los asuntos en materia económico-social. Pero en estos momentos la solución más acertada es la tomada por las Comunidades de Madrid y el País Valencià de extinguir los Consejos de Relaciones Laborales tras creación de Consejos Económicos y Sociales. Lo más razonable es que se cree un Consejo Económico y Social que en su seno tenga una comisión de relaciones laborales, o que asuma las funciones sobre estas materias, a través de una pluralidad de órganos internos que puedan abordar el tratamiento de los problemas laborales con el carácter diferenciado que merecen.

6. Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales son miembros básicos e imprescindibles en los Consejos Económicos y Sociales y en los Consejos de Relaciones Laborales. La opción que ofrece nuestra Constitución con respecto a los miembros del Consejo Económico y Social sólo es seguida por las CC.AA del País Vasco y Canarias, y por el propio del Estado, si bien falta la representación del sector financiero. Un Consejo Económico y Social que no cuente con una representación de los grupos de intereses de mayor significación en la sociedad, no podrá llegar a cumplir su fin de representar los intereses relevantes del tejido social.

7. Las funciones de los Parlamentos puede resultar afectada por la existencia de una cámara o instancias episódicas de discusión y debate fuera del propio órgano constitucional que elabora las leyes. No obstante, formalmente tiene sobre la instrumentalización legislativa de los acuerdos sociales la última palabra, y sólo dependiendo de mayorías absolutas perderá su función legislati-

va. Aún con todo, en la mayoría de los casos no se permiten dictámenes ni informes sobre la Ley de Presupuestos por parte de los Consejos Económicos y Sociales de las CC.AA ni del Estado.

El Poder Ejecutivo es el verdaderamente afectado en el ejercicio del poder, pues aunque es innegociable la iniciativa de gobierno, los pactos son auténticos programas de gobierno y en algunos casos existe una verdadera planificación de la política económica futura como es el caso del País Valencià, a través de la concertación social. En realidad, una parte importante de los contenidos de los acuerdos sociales de las CC.AA se corresponde con las competencias atribuidas por los Estatutos de Autonomía a los órganos ejecutivos de aquéllas, pudiéndose considerar la concertación social sobre las materias de política social y empleo como un procedimiento de legitimación de la acción de gobierno, llamando para ello a los agentes sociales para que contribuyan a aportar su iniciativa y concurso, evitando así la producción de conflictos futuros por el rechazo de tales medidas de gobierno.

8. No está prevista una coordinación entre los Consejos Económicos y Sociales de las CC.AA y el del Estado, al no establecerse en la composición del CES del Estado la participación de miembros de los CES de las CC.AA., ni estar reguladas otras técnicas de coordinación del funcionamiento de estos órganos. Esta carencia puede abocar a una diferenciación no funcional; pero también puede suponer orillar el funcionamiento de estos órganos para conseguir la coordinación al margen de aquéllos.

9. La Concertación Social en nuestro país no ha muerto: han surgido nuevas formas de concertación y puede seguir siendo un instrumento político para la gobernabilidad de esta compleja sociedad. Sin embargo, la nueva concertación social descansa en el protagonismo institucional de los sindicatos mas representativos fundamentalmente, lo que la descalifica como verdadera concertación con los actores sociales de las relaciones laborales, conduciendo a una dinámica en el ejercicio del poder político que supone una neutralización y pérdida de independencia de los órganos constitucionales, en la actualidad formalmente salvada por la existencia de mayorías parlamentarias y gobiernos de un mismo grupo político. La Iniciativa Sindical de Progreso es el punto y seguido a la Propuesta Sindical Prioritaria.

10. El problema central que plantea la nueva concertación social, sobre todo atendiendo al desarrollo intensivo en las CC.AA, es el de definir el papel en la sociedad y en el Estado de las centrales sindicales más representativas. El excesivo apoyo de la acción de gobierno en el consenso y el acuerdo de las centrales sindicales puede conducir a un ejercicio del poder político mediatizado por aquéllas en perjuicio de los órganos de funcionamiento de la democracia representativa y de una definición no equilibrada ni libre, sino afectada por intereses concretos de grupo, de lo que sea el interés general y la gestión política. En definitiva, la nueva concertación social en las CC.AA, tanto a través de los Consejos Económicos y Sociales como al margen de ella, ponen en un primer plano la necesidad de definir y articular el papel político de los sindicatos más representativos en relación con las instituciones de funcionamiento de la democracia política.