

Los Consejos Económico-Sindicales y el desarrollo regional

Por MARTIN BRUGAROLA

«La Organización Sindical consideró que el ámbito provincial quedaba superado, al menos en aquellas cuestiones que son comunes a varias provincias o a una región, y nacieron como consecuencia los Consejos Regionales o Interprovinciales.»

1. Los Consejos Económico-Sociales Sindicales, en la estructura sindical.

Solamente teniendo en cuenta la concepción y estructura de la Organización Sindical Española se puede explicar su irrupción en los problemas del desarrollo económico y social y del desarrollo regional en particular.

Generalmente, fuera de España, la palabra «sindicalismo» se aplica sólo a la organización obrera, y en bastantes partes, también a la organización de los agricultores. Pero en España se ha querido, por razones históricas que no vamos a explicar, que por sindicalismo se entienda la integración de todas las fuerzas económico-sociales en la Organización Sindical, a base de cuatro bienes comunes distintos que se expresan en otras tantas organizaciones.

En cada rama económica o servicio completo se dan dos tipos de organización: la unión de empresarios en el ámbito local, provincial y nacional, que defiende el bien común de los empresarios; la unión de trabajadores en los mismos ámbitos, que defiende el bien común de los trabajadores.

Los empresarios de todas las ramas económicas tienen también su propio bien común que promover; este bien se expresa en los Consejos Provinciales y Nacional de Empresarios. Los trabajadores de todas las ramas tienen su propio bien común, que se expresa en los Consejos Provinciales y Nacional de Trabajadores. A veces estos Consejos tienen también su expresión local.

En esos dos tipos de organización, España no se diferencia de otras naciones, aunque haya diversidad de nomenclatura. Lo específico de España es el esta-

blecimiento de organizaciones que atienden a otro doble bien común, que en algunas naciones también adquiere una expresión organizada, pero fuera del ámbito de la organización sindical.

Empresarios y trabajadores de cada rama económica o servicio tienen un bien común que defender, fácilmente demostrable, que se expresa en el sindicato, que integra en todos los ámbitos la unión de empresarios y la unión de trabajadores.

Todos los empresarios y todos los trabajadores de todas las ramas y servicios tienen también un bien común propio, general. Se expresa en los Consejos Sindicales Provinciales y Nacional, que integran los mencionados Consejos de Trabajadores y de Empresarios.

Esta estructura apareció ya, en sus líneas fundamentales, a partir de las primeras elecciones sindicales en 1944. Se fue desarrollando y ha sido recogida por la Ley Sindical.

Podría parecer que con los Consejos Sindicales en la cumbre de la Organización Sindical ya no hay lugar para una estructura sindical superior, pues expresan el bien común de todos los empresarios y trabajadores de España. Pero existe todavía un bien común, el bien común de todos los españoles. Es verdad que este bien común ha de ser atendido ya por cualquier ciudadano digno de este nombre y, en especial, por las organizaciones profesionales de todo género, que, aunque procuren legítimamente su bien común específico, han de atender no sólo a no atropellar el bien común de las otras organizaciones y el bien común general, sino que también lo han de promover y a este bien común general han de subordinar su propio bien específico. También es verdad que el Estado ha nacido de las entrañas de la sociedad para procurar el primero este bien común general. Pero es muy conveniente que la misma sociedad, a través de organizaciones diversas de sana competencia, desarrolle este bien común general y sus diversos aspectos. Por eso no se va a negar a la Organización Sindical, que engloba todas las fuerzas productivas de la nación y multitud de servicios y todos los elementos humanos, sujetos de estas actividades, que se organice para atender al bien general en todos los ámbitos geográficos. Con esta organización no se hace sombra al Estado, sino todo lo contrario, se le ofrecen unos conocimientos de los problemas y unas propuestas de acción política que podrán ser para el Estado un instrumento eficaz para la promoción del bien común, que es su incumbencia esencial.

Casi desde sus comienzos, la Organización Sindical creyó, con gran ambición, que tenía que atender a este bien común superior a través de los Consejos Económicos Sociales Sindicales. Precisamente el desarrollo de este bien común tiene que repercutir en el bien y mejora de empresarios y trabajadores. Es verdad que al principio estos Consejos tuvieron un marcado sentido económico y así se llamaron inicialmente Consejos Económicos Sindicales. Pero luego, debido a los signos irreversibles de los tiempos y por razones profundas que no permiten ya desvincular lo económico de lo social y lo social de lo económico, se llamaron Consejos Económico-Sociales Sindicales. También el Plan de Desarrollo, en su primera iniciativa, se denominó sólo «Económico»; ya se suponía que el desarrollo económico era condición indispensable para el desarrollo so-

cial; pero no siempre automáticamente como consecuencia del desarrollo económico, se ha alcanzado el desarrollo social; por eso hubo acuerdo en que el Plan había de atender inmediata y directamente al desarrollo social y así se denominó «Plan de Desarrollo Económico y Social». Vio también la Organización Sindical que para atender a este bien común no le bastaba la integración en estos Consejos Económico-Sociales de los miembros pertenecientes a las entidades sindicales, sino que buscó otras colaboraciones, y así otras fuerzas vivas personales y sociales entraron en la composición de estos Consejos.

2. Finalidad de los Consejos Económico-Sociales Sindicales.

Así, la Ley Sindical, que recoge las organizaciones que expresan aquellos cuatro bienes comunes, tenía que recoger también estos Consejos. En su artículo 33, apartado 10, señala que corresponde a la Organización Sindical la **constitución y convocatoria de Consejos Económico-Sociales de distinto ámbito, para el estudio, promoción y propuesta a la Administración de planes, programas u otras acciones de ordenación del territorio y desarrollo regional**, colaborando en la realización de los mismos. Es decir, la Ley Sindical ha venido a refrendar el carácter de estos Consejos como cauce representativo de las diversas aspiraciones del país en orden a su promoción y desarrollo económico y social, y ha reconocido a la Organización Sindical la facultad de seguir constituyéndolos y convocándolos, a la par que subraya el aspecto social de los mismos.

Con eso, ya se insinúa qué van a pretender estos Consejos: el desarrollo económico, social y cultural en todos los ámbitos de la Patria; descubrir los problemas que se plantean en cada ámbito y proponer las soluciones adecuadas; servir de cauce a cuantas iniciativas vayan dirigidas a incrementar y actualizar la capacidad productiva del país, para ponerla al servicio de una institución social cada vez más justa; recoger las iniciativas, problemas y necesidades en todos los niveles territoriales; señalar a la Administración un orden de prioridades en las acciones, dada la limitación de los recursos que impide la práctica completa de todas las propuestas; realizar estudios básicos para la promoción económico-social en todos los niveles, local, comarcal, provincial, regional y nacional. El objetivo último está claro: lograr que se desarrollen las producciones y los servicios con arreglo a las formulaciones técnicas más eficaces, y que estos resultados se sometan a una distribución más equitativa de la riqueza y procuren a cada español un nivel de vida más digno.

3. Creación de los Consejos.

Pronto se constituyó el Consejo Económico Nacional Sindical. En 1944 ya se constituyó en cada provincia el Consejo Económico Provincial Sindical. De manera constante, estos Consejos fueron ejerciendo sus actividades y fueron planteando y estudiando los problemas económicos y suscitaron el interés de la Administración, que reconoció el valor de esta colaboración.

Al transcurrir el tiempo, la Organización Sindical consideró que el ámbito provincial quedaba superado, al menos en aquellas cuestiones que son comunes a varias provincias o a una región, y nacieron como consecuencia los Consejos Regionales o Interprovinciales.

Generalmente, en estos Consejos la región está determinada por un número de provincias colindantes, según los límites territoriales que la historia o la acción administrativa han determinado.

Adviértase que la Organización Sindical con estos Consejos no ha atendido sólo a las regiones subdesarrolladas y en estado de inferioridad respecto de las demás. Todas las fuerzas vivas de la producción de todas las provincias y regiones están integradas en la Organización Sindical, y todas las regiones, aun las más desarrolladas, desean desarrollarse más todavía. Todas, pues indiscriminadamente, quieren ver en la Organización Sindical el cauce para un ulterior desarrollo, según las posibilidades existentes, con tal que este desarrollo no quebrante o limite el desarrollo de las regiones menos favorecidas. Las regiones ricas han de ver con simpatía el desarrollo de las regiones pobres, que va a repercutir favorablemente en su propio desarrollo, pues se abrirán nuevas fuentes de salida de sus propios productos y servicios.

Ponemos a continuación la relación de los Consejos Económico-Sociales Sindicales Interprovinciales o Regionales constituidos, con las provincias que abarcan. Las cifras entre paréntesis expresan la fecha de su creación. La ciudad en negrita indica la sede de la Secretaría del Consejo.

C. E. S. DE GALICIA (4-V-64): La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra. Sede: **Santiago de Compostela.**

C. E. S. DEL SURESTE (15-VII-64): Albacete, Alicante, Almería, **Murcia.**

C. E. S. DEL OESTE (26-VI-65): Avila, Cáceres, Zamora, **Salamanca**, Talavera de la Reina (Toledo).

C. E. S. DE CANARIAS (8-XI-65): **Las Palmas**, Santa Cruz de Tenerife.

C. E. S. DE LA PENIBETICA (10-IX-66): Málaga, Almería, **Granada.**

C. E. S. DEL EBRO (16-VII-68): Huesca, Teruel, Navarra, Logroño, Soria, Tarragona, Lérida, **Zaragoza.**

C. E. S. DEL NORTE (12-VIII-68): Alava, Burgos, Guipúzcoa, Logroño, Navarra, **Vizcaya.**

C. E. S. DEL GUADALQUIVIR (25-II-69): Córdoba, Cádiz, Huelva, Jaén, **Sevilla.**

C. E. S. DE LA MANCHA (27-III-69): Toledo, Albacete, Cuenca, **Ciudad Real.**

C. E. S. DE EXTREMADURA (10-IV-69): Cáceres, **Badajoz**, Huelva.

C. E. S. DE CATALUÑA (12-I-70): **Barcelona**, Tarragona, Lérida, Gerona.

C. E. S. DEL DUERO (10-II-70): Burgos, León, Palencia, Soria, Zamora, **Valladolid.**

C. E. S. DE LA REGION VALENCIANA (15-VI-70): Castellón, **Valencia**, Alicante.

C. E. S. DE BALEARES (21-IV-71): **Palma de Mallorca.**

C. E. S. DE LA TIERRA DE CAMPOS: **Valladolid**, León, Palencia, Zamora.

Además, se han ido creando más de un centenar de Consejos de ámbito comarcal y aun local.

4. Composición de los Consejos Interprovinciales.

En estos Consejos, además de las representaciones de los órganos y entidades sindicales, se integran representantes de la Administración en sus diferentes niveles: central, provincial, local; del Movimiento; de la Universidad; representación de la región en las Cortes; entidades del crédito de carácter benéfico-social; otras entidades y personas interesadas por el desarrollo de la región. Ello pone de relieve la composición mixta de estos Consejos, al integrar la totalidad de intereses y de su representación. Son así órganos idóneos para la coordinación de las auténticas aspiraciones regionales; por eso se les recomienda como cauce para la promoción y defensa de sus legítimos intereses.

El Consejo tiene en su seno una Comisión Permanente, Comisiones y Ponencias para los diversos asuntos, con sus propias reuniones. Son de importancia las reuniones plenarias del Consejo.

5. Actividades de los Consejos.

Tenemos a la vista la «Memoria de actividades de 1971», publicada por el Consejo Económico-Social Sindical Nacional.

La primera parte pone una síntesis de las actividades de este Consejo: más de 230 estudios sobre materias agrícolas, industriales y de servicios; diversas actividades desarrolladas en relación con los Consejos, sobre todo Interprovinciales; referencia de 25 estudios generales más importantes; trabajos de estadística; edición de unas 253 publicaciones, con un total de 21.232 páginas; biblioteca-hemeroteca; revistas «De Economía» y «Panorama Económico», etc.

La segunda parte se refiere a las actividades de los Consejos Provinciales y Comarcales.

La tercera parte hace referencia a las actividades de los Consejos Económico-Sociales Sindicales Interprovinciales o Regionales: para cada Consejo se consignan sus plenos, reuniones, objetivos alcanzados, publicaciones, estudios e informes, previsiones, comisiones, etc.

6. El Plan de Desarrollo y la Organización Sindical.

Una vez el sindicalismo ya no se contenta con un fin puramente reivindicativo, sino que asume la fase de colaboración y de participación y reconoce la importancia que tiene la política económica y social para el desarrollo adecuado de la producción y mejora de la condición social, ya se determina a

establecer dispositivos de influencia sobre dicha política. Por su parte, el Estado ve la importancia de su aproximación a las organizaciones patronales y obreras para que le procuren informes sobre realidades económicas y sociales, como instrumento eficaz para una oportuna política económica y social, deseando también contar con la colaboración de las mismas organizaciones para la ejecución de tal política. Así se explica que la Organización Sindical Española haya procurado establecer esta influencia y colaboración en sus diversos niveles: uniones, consejos de trabajadores y empresarios, sindicatos, consejos sindicales y, especialmente, a través de los Consejos Económico-Sociales Sindicales.

También ha sucedido que en España y en otras naciones, en la evolución de su política económica y social, se ha llegado a establecer un Plan de Desarrollo Económico y Social, de carácter indicativo para la iniciativa privada. Se trata ya de una política de desarrollo, hoy tan en boga en el mundo. Dentro del Plan para cada rama o problema económico importante hay una Ponencia. Como el Plan ha de tener muchas incidencias en trabajadores y patronos y, en general, sobre la sociedad, se concibe que con más urgencia se establezca una colaboración más estrecha entre el Plan de Desarrollo y la Organización Sindical. Esta enviará a sus representantes, patronos, técnicos y trabajadores, para que contribuyan a la elaboración del Plan en general y de sus diversas Ponencias. Asimismo, las entidades sindicales procurarán prestar su contribución a la ejecución del Plan y a la vigilancia sobre su realización.

Decía el II Plan de Desarrollo (1968-1971): «La Organización Sindical, como cauce representativo de los intereses profesionales y económicos, participará activamente en la realización del Plan y coordinará la actuación de sus servicios y obras con las directrices del mismo, y servirá para la efectiva presencia y actuación de los empresarios, técnicos y trabajadores en las Comisiones y Ponencias encargadas del estudio y elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social.»

7. Los Consejos Económico-Sociales Sindicales Interprovinciales y el desarrollo regional.

Es sabido que, desde el principio, el Plan de Desarrollo no se limitó a un desarrollo económico y social de carácter general, sino que, en particular, formuló el propósito de atender a los aspectos regionales.

Con el fin de conocer las realizaciones más apropiadas para los polos de crecimiento, se realizaron estudios en las provincias cuya renta por habitante está por debajo de la media, teniendo en cuenta los antecedentes y trabajos anteriores, entre ellos muy especialmente los de los Consejos Económico-Sociales Sindicales Provinciales.

La política de desarrollo regional cobra, en las formulaciones del III Plan (1972-1975), un nuevo sesgo y una orientación más clara y abierta, tras la experiencia de los Planes anteriores.

Se concibe que el Plan de Desarrollo, en este aspecto particular e importantísimo del desarrollo regional, quiera contar con la colaboración de la Organización Sindical y muy en especial de los Consejos Económico-Sociales Sindicales Regionales.

Decía ya el II Plan (1968-1971): «Se faculta al Gobierno para dictar las normas que permitan una más intensa participación de las entidades sindicales en las acciones programadas para el desarrollo regional, de acuerdo con su respectiva legislación. También se faculta al Gobierno para promulgar las disposiciones que permitan una activa colaboración en dichas acciones de la Organización Sindical. Los Consejos Económicos Sindicales participarán en dichas acciones mediante la recogida de datos, la formulación de estudios y propuestas y sugerencias sobre los sectores y actividades comprendidas en dichos Consejos.»

También en el III Plan, tanto en su Ley aprobatoria como en el texto del Plan y en la Monografía del Desarrollo Regional, se hace referencia a la integración de dichos Consejos en el marco institucional para el desarrollo regional, juntamente con otras instituciones. Los Consejos quedan configurados como instituciones de desarrollo regional. Se dice que estos Consejos son «pieza del sistema regional, y significa ante todo un reconocimiento y un nuevo impulso a su función de consulta y diálogo, indispensable en la administración contemporánea».

En concreto, los Consejos de las provincias donde se localizan los polos de desarrollo industrial facilitan todo tipo de información y ejercen una función divulgadora de las acciones de dichos desarrollos; atienden a consultas, prestan asesoramientos y preparan la documentación precisa que los promotores de industria tienen que presentar para concurrir a los concursos de beneficio que anualmente se convocan por la Administración.

Respecto de los Consejos Regionales, pongamos el ejemplo del de Galicia, con sus actividades en 1970. Elaboró numerosos informes relacionados con la problemática y coyuntura socio-económica de la región, entre otros, sobre materias de agricultura, producción de vacuno, conservas, industria, empleo y emigración, formación y promoción profesional, seguridad social, educación, minería, explotación marisquera, superpuerto y polo de desarrollo de Villagarcía de Arosa, desarrollo turístico, producción forestal, ordenación rural, inversiones públicas, formación profesional de adultos. Se ejercieron muchas y variadas acciones y gestiones para poner en ejecución las aspiraciones y demandas deducidas de los estudios elaborados en el transcurso del año: Reglamento de Montes Vecinales; planificación de la educación; obras hidráulicas; planes de ganadería; pesca, transportes; promoción y movilidad social; vivienda; comercio; urbanismo; servicios comunitarios; regadíos; financiación; publicaciones; beneficios fiscales; cultura; aspectos sociales del desarrollo; deporte; estructuras agrarias; ordenación de cultivos; comercialización de productos agrícolas.

Podemos afirmar que una institución sólo es capaz de suscitar la sincera adhesión de sus miembros cuando recoge sus deseos y aspiraciones, y la

mejor forma de lograr esta identidad consiste en que sean los propios miembros de dicha comunidad los que expresen sus aspiraciones y fijen los objetivos que alcanzar. Pues bien, en eso consiste la esencia de los Consejos Económico-Sociales Sindicales: procurar un real y profundo conocimiento de la problemática socio-económica de nuestras regiones con todas las garantías, porque integran la base humana que conoce y experimenta directamente estos problemas.

Así, en la tendencia regionalista del III Plan de Desarrollo, estos Consejos desempeñan un papel de protagonista, claramente delimitado, porque las relaciones de los Consejos con la Administración tienen dos vertientes definidas: corresponde a los Consejos facilitar a la Administración la información necesaria en orden a conocer y resolver la problemática socio-económica de los diferentes espacios, planteando así la promoción de planes y actuaciones específicas provinciales y regionales; ello permite a la Administración contar con una organización que, dada su amplitud de representaciones, puede en todo momento defender y ejecutar unas determinadas actuaciones; incluso, estudiar aspectos que la Administración requiere en un momento dado.

Toca, pues, a los Consejos recoger las iniciativas, problemas y necesidades de todos los niveles territoriales, y a la Administración, marcar un orden de prioridades en las acciones, dada la inevitable limitación de recursos, que impide de momento poner en práctica todos los aspectos deseables. Surge así una colaboración de la que se pueden esperar buenos resultados a favor de la promoción económica y social de los españoles. También pueden recibir los Consejos funciones delegadas de la Administración, por ejemplo: el examen de la consecución de los objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo, señalando aquellos aspectos que no se han ajustado a lo deseable y manifestando las causas del desajuste, para su debida corrección.

No debe haber confusión entre la Comisaría del Plan de Desarrollo y los Consejos. La Comisaría es la encargada de ordenar el desarrollo mediante un completo conocimiento de la realidad socio-económica. Los Consejos están representados en las Comisiones y Ponencias del Desarrollo Regional del Plan y en otras. En este sentido se ha trabajado conjuntamente en el análisis de la posible selección de acciones regionales específicas y en los demás aspectos que esta Ponencia de Desarrollo Regional ha acometido en el III Plan. En las reuniones plenarias de los Consejos Regionales se aporta documentación de especial interés para la solución de los principales problemas de un conjunto de provincias que se han unido para tratar los aspectos que tienen en común. En estos Consejos se trabaja para alcanzar una mayor integración entre las regiones de España, que es en definitiva un objetivo primordial de toda política de desarrollo regional. Integración que supone, además, un desarrollo del conjunto nacional más equilibrado y más coordinado.

Los Consejos Económico-Sociales Sindicales están empeñados noblemente en la tarea de procurar, a través de sus estudios y a través de las conclusiones en que sus trabajos se concretan, el real y profundo conocimiento de las diversidades y peculiaridades que las distintas regiones españolas presentan. Se opera a partir de la evidencia de que nuestro país, desde el punto de vista

económico y social, no es un cuerpo único; la Naturaleza ha dotado de recursos distintos, en cantidad y calidad, a sus diversas zonas; por tanto, distintos son sus problemas, como distintas han de ser las medidas que para su solución es menester adoptar.

Cuando la acción política tiene que reducir a la unidad de una resolución concreta la pluralidad de las opciones que se presentan a la Administración, conviene que ésta pueda disponer de un abanico de estudios, de datos, de posibles soluciones, procurados por la labor tenaz y constante de los Consejos con la colaboración de los mismos que sienten la situación de que se trata y proponen la nueva ordenación que la mejore y perfeccione.

Señalemos finalmente la proyección internacional de los Consejos. El Consejo Económico-Social Sindical Nacional, a través de su Secretaría General y de su Gabinete Técnico, así como a través de las Secretarías de los Consejos Provinciales e Interprovinciales, ejerce actividades y relaciones con organismos internacionales especializados en materia de desarrollo regional, entre ellos el Consejo Mediterráneo de Economías Regionales; el Consejo de Economías Regionales del Oeste Atlántico; el Consejo Nacional de Economías Regionales de Francia; el Consejo de Administración del Consejo Internacional de Economías Regionales; el Consejo Aquitania-Cantabria, y el Comité Galicia-Bretaña. Representantes de nuestros Consejos han asistido a las reuniones del Consejo Mediterráneo de Economías Regionales, en Córcega; a las Jornadas de Estudios sobre el Desarrollo de la Cuenca del Tajo, que se han celebrado en Santarém (Portugal). El Consejo Internacional de Economías Regionales celebró sesión plenaria en Madrid, en la sede de la Organización Sindical, desarrollándose a continuación en Salamanca un seminario sobre la función de la ciudad en la animación de la región.