

El Consejo Económico y Social: Antecedentes españoles (1883-1976)

por el Académico de Número

EXCMO. SR. D. JUAN VELARDE FUERTES (*)

No voy a ocuparme en mi exposición, en torno al posible desarrollo del artículo 131 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, ni de sus problemas doctrinales actuales, ni de la legislación extranjera. De todo esto escribí con cierta amplitud en otro lugar (1). Pero sí creo que es conveniente estudiar cómo en España, sin más que escasas búsquedas de paralelismo con instituciones extranjeras, tiene lugar, a lo largo de casi un siglo, un desarrollo que es perfectamente congruente, a pesar de sus altibajos, con la idea europea de lo que debe ser un Consejo Económico y Social. Dado que en la Constitución de 1978 se rompe demasiadas veces esa línea del constitucionalismo tradicional al que tanto apelaba el ilustre Jovellanos, me parece de alguna utilidad señalar cómo, por lo menos el artículo 131 y su desarrollo, enlazan con una viva realidad española que, como exposición de cuál es la constitución —con minúscula— real de la Nación, se estructuró primero en la Restauración, progresó en la Dictadura, se reformó y amplió en la II República, tuvo un

(*) Disertación en Junta del martes, 3 de noviembre de 1981.

(1) *Dictamen reservado sobre los Consejos Económicos y Sociales Europeos y aplicación de algunos de sus aspectos al Consejo previsto por la Constitución española de 1978*. Madrid, 4 de enero de 1981; 171 folios mecanografiados. Fue entregado al Centro de Estudios Constitucionales con esa fecha.

evidente desarrollo en la Era de Franco y, finalmente, intentó encontrar una nueva fisonomía en los inicios de la Transición. Debajo de todo esto late lo que yo he llamado el modelo español de política económica, que experimenta alteración tras alteración a lo largo de estos años, pero que es una realidad institucional muy importante de nuestra vida económica. No deja de ser curioso que, tras cien años de vigencia, la triple crisis que centellea con fuerza sobre España a partir del 20 de diciembre de 1973, arruinase este modelo en las vísperas de la Constitución de 1978. Hasta ahora parece claro que no hemos sido capaces de reconstituirlo. Si algún sentido tiene, en lo económico, el desarrollo constitucional, cabalmente reside en crear este urgentísimo marco de referencia que es un modelo de política económica y social. Sólo con él pueden nuestros empresarios y obreros obtener el oportuno enlace permanente con planteamientos esenciales de la política económica.

No es cosa, evidentemente, de seguir por aquí. Sí el de señalar que esta indagación histórica, al referirse a algo que fue muy conveniente para el desarrollo de un siglo de vida española, tiene a mi juicio cierto valor para el futuro.

La investigación no creo que deba remontarse más allá de la Restauración, e incluso en ella cabe mencionar una fecha, pues las primeras raíces administrativas las encuentro en 1883. Las doctrinales, sin las que las administrativas no se comprenden, son anteriores y dobles, y ambas están de acuerdo en la crítica al régimen de la Restauración. Por una parte, se encontraba la doctrina católica, que a su vez bebía en dos fuentes. Por un lado, en las doctrinas tradicionalistas, y, por otro, en la naciente doctrina social de la Iglesia que, claramente, contemplaba sin la menor simpatía el auge de un liberalismo que había servido, entre otras cosas, de vehículo al *Kulturkampf* alemán, al laicismo francés creador de la III República, al *Risorgimento* italiano, que arrebató al Papa sus Estados y, en España, a una serie de medidas —desde la Desamortización a la Ley del Caudado— que la Iglesia consideró siempre como una afrenta.

Por otro lado —y aquí he de aludir como fuente obligada de referencia futura a la excelente intervención en esta Academia de nuestro compañero Fernández de la Mora, que espero poder pronto consultar en su texto completo, pues por ahora sólo tenemos por escrito su planteamiento previo en dos excelentes críticas bibliográficas—,

los krausistas españoles se convierten en los inspiradores fundamentales de las doctrinas regeneracionistas. Rotundamente se declaran enemigos de las fórmulas de *democracia inorgánica* que, a través de los partidos, había convertido a la Restauración en nido de caciquismo. Se busca por todos ellos una *democracia orgánica* basada en los cuerpos sociales auténticos, como sucede con las regiones —los grupos regionalistas no confesionales encajan muy bien con el regeneracionismo—, los sindicatos y partidos obreros, las Cámaras de Comercio —basta recordar aquí el papel de éstas en la creación de Unión Nacional, o el nombre de Basilio Paraíso—, los Colegios Profesionales, las asociaciones de gran solera, las patronales, las Universidades...

Precisamente una vinculación de estas dos tendencias —la católica y la regeneracionista y krausista— tiene lugar en una original corporación española de Derecho Público, que recibe el nombre de Instituto de Reformas Sociales. Es una historia que se inicia con el Real Decreto de Moret —bien conocida es su vinculación a la Institución Libre de Enseñanza—, de 5 de diciembre de 1883, que crea una Comisión para estudiar “todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora y bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales”, y las plantea en cuanto afecta “a las relaciones entre el capital y el trabajo”. Cuando se dio fin a su trabajo se creyó oportuno no cerrar con ello las tareas de la Comisión, que se reorganiza por R. D. de 13 de marzo de 1890, y se la faculta “para dirigir consultas a las personas que creyera conveniente, acerca de las materias cuyo examen le estaba confiado”.

Se crean otros centros complementarios en los Ministerios de Fomento y Gobernación, entre los que destaca el Servicio Especial de Estadísticas de Trabajo, creado por el R. D. de 9 de agosto de 1894. El proyecto de Ley Canalejas establecía un Instituto del Trabajo. Finalmente, todos estos esfuerzos acabaron fructificando en el R. D. de 23 de abril de 1903, que crea en el Ministerio de la Gobernación el denominado Instituto de Reformas Sociales.

Se designó presidente al institucionalista y krausista don Gumerindo de Azcárate. Este, en sus *Escritos Económicos y Sociales*, señala su radical separación —y con ella, la de la Institución Libre de Enseñanza— del librecambismo y otras manifestaciones del liberalismo económico, que habían estado hasta entonces presentes en este

grupo español, como prueba el nombre de Gabriel Rodríguez. Destaquemos que Giner de los Ríos no fue de la opinión de Azcárate, pero no es éste el tema de hoy. La postura de Azcárate es realmente la de un *socialista de cátedra* al modo alemán. Crítico de Marx y de las variadas líneas de la Internacional Obrera, considera intolerable, sin embargo, la situación de las clases trabajadoras como consecuencia del liberalismo económico. Su cristianismo heterodoxo, como muestra en *La minuta de un testamento*, le llevaba a entenderse muy bien con los católicos. Su base doctrinal y su talante han sido calificados de *liberales orgánicos*. Como dice Elías Díaz, era *liberal* en cuanto él y los que con él defendían esta postura, tenían “confianza en la razón..., amor a la ciencia, una elevada honestidad intelectual y personal, un espíritu de liberalización y amplia tolerancia”. *Organicista y reformista* en cuanto krausistas y progresistas se vinculan entre sí bajo estas banderas desde tiempos de Sanz del Río. Este organicismo y reformismo no repugna su conversión alguna vez en *socialismo humanista*, con nombres tan claros para entender éste, como son los de nuestros compañeros Julián Besteiro y Fernando de los Ríos. Por otro lado, fecunda la corriente afecta a todo el regeneracionismo español, como Costa, por supuesto, y también con Lucas Mallada, Macías Picavea y Julio Senador. Y esta corriente organicista, a través de Costa, Macías Picavea y del *socialista de cátedra* e *institucionista* Adolfo Posada, influye fuertemente en la doctrina de la Dictadura del general Primo de Rivera y, por supuesto, en gran parte de los movimientos que podríamos agrupar bajo el epígrafe de *nacionalistas autoritarios*, los cuales, por otro lado, aceptan la doctrina social de la Iglesia, que desde León XIII se acerca cada vez más al corporativismo.

Con todos estos fermentos pasados y futuros es como hay que entender al Instituto de Reformas Sociales, que articula en su seno a representantes de los obreros, de los patronos, de la Administración Pública y de los pensadores en materia socioeconómica. En el libro de André de Lanbadère, *Droit Publique Economique* (2), págs. 136-137, tienen confirmación parcial estas tesis mías cuando se señala que el “problema de la representación profesional y de las segundas Cámaras (o Cámaras Altas) profesionales, encuentra su origen en las ideas del socialismo llamado utópico del siglo XIX (Saint-Simon, Sismondi, Prodhon, Fourier) y de juristas o filósofos alemanes de la

(2) Segunda edición, Dalloz. Paris, 1976.

misma época (Krause, Ahrens, Prins, de Greeff)". Se observa esto cuando vemos que entre los vocales para el citado Instituto designados por Real Decreto estaban don Segismundo Moret, don José de Echegaray, don Melquiades Alvarez, don José M. Piernas Hurtado —los cuatro, claramente institucionistas y alguno ligado a partidos políticos no dinásticos—, y otras personalidades bien significativas, como don Vicente Santamaría de Paredes, don José Maluquer y Salvador, don Raimundo Fernández Villaverde, don Rafael Salillas y el Conde de San Bernardo. En la representación obrera estaban, entre otros, don Francisco Mora y don Francisco Largo Caballero, y en la patronal, se sentaban también, entre otras figuras, el Marqués de Comillas y don Eduardo Dato.

Al repasar el personal administrativo se comprueba que tanto los jefes de las secciones —Adolfo González Posada, el entonces coronel Marvá y Adolfo Alvarez Buyla— y los auxiliares —Alvaro López Núñez, Juan Uña y Sarthou, Julián Juderías, José María Navarro de Palencia, don Adolfo Bonilla San Martín y Constancio Bernaldo de Quirós— son, ya institucionistas, ya activos militantes católicos.

Este tripartismo —institucionismo, socialismo, catolicismo— iba pronto a ampliar su radio de acción gracias al movimiento regionalista, que plantea como básicos para España los temas del proteccionismo y del industrialismo. Así como el reformismo social provocó un acercamiento de estos grupos al entonces denominado Partido Liberal Fusionista, así como consecuencia de la asunción de posturas proteccionistas es clarísima la aproximación al partido conservador con lo que surgen nuevas instituciones. Es el marco en el que las Leyes de 1907 y 1917 de protección a la industria nacional dan lugar al nacimiento de agrupaciones iniciales de intereses bajo el patrocinio del Estado. Dentro de las decisiones del Gobierno de Maura —no se entienden muchas cosas de nuestra vida económica sin un estudio detenido de este período gubernamental de Maura—, en mayo de 1907 y como sustitución del Instituto Superior de Agricultura, Industria y Comercio, aparece por Decreto el denominado Consejo Superior de la Producción. Aparecía claro en él el designio proteccionista y también el de ser cauce de representación de intereses. Un paso más se dio con la Ley de protección a las industrias, de 2 de marzo de 1917, en la que se acentúa el nacionalismo económico. Precisamente esta Ley reorganiza la denominada Comisión protectora de la producción nacional, que se había creado por el artículo 10

del Reglamento de 23 de febrero de 1908 para la ejecución de la Ley de 14 de febrero de 1907, "a fin de que en ella figuren y queden debidamente representados todos los elementos y regiones de la producción y del trabajo en España. Dichos elementos productores elegirán directamente los Vocales que les correspondan en la Junta, guardando entre aquéllos la debida proporcionalidad".

La base duodécima de esta Ley de 1917 amplía enormemente el marco creado en 1907 y concede a la Comisión protectora de la producción nacional poderes amplísimos para decidir si se conceden o no las ayudas señaladas en la Ley: "La Comisión protectora de la producción nacional examinará las instancias y documentos presentados; pedirá las aclaraciones, ampliaciones y justificaciones que estime necesarias; practicará las comprobaciones que estime oportunas, bien por sí misma, bien valiéndose de funcionarios técnicos que designe; oirá, si lo cree conveniente, las opiniones de personas o entidades que puedan ilustrar en cuanto a la procedencia de otorgar o denegar el auxilio solicitado; y en vista de todo ello, formulará la oportuna propuesta, indicando especialmente si la industria para la que se solicita auxilio va a establecerse en lugar adecuado para su normal desarrollo". En otros puntos de esta Ley se amplía aún más este auténtico proceder corporativo que surge desde un Gobierno liberal presidido por el Conde de Romanones, como desarrollo final de un proyecto de Ley Alba que había presentado a las Cortes el 30 de septiembre de 1916, y que provocó el famoso choque con Cambó. El discurso de don Santiago Alba es de consulta obligada para comprender en qué marco de "plan orgánico de reformas económicas y financieras" encajan estas decisiones. Alba, de origen regeneracionista evidente, tiene, pues, el papel histórico de transmitir al partido liberal lo que hasta entonces, fundamentalmente, tenía un sello del Partido Conservador en lo productivo. Ligan así nuestros liberales la línea que procede del Instituto de Reformas Sociales, que han hecho propia desde Moret y Canalejas, y esta otra relacionada con la producción, que había prohibido Maura.

Ha nacido así una nueva dirección doctrinal que es la que, con el nombre de corporativismo, se implanta rapidísimamente en la Dictadura de Primo de Rivera.

¿Es, por tanto, autóctona o importada la idea corporativa implacablemente defendida por Primo de Rivera? Muchas veces se ha ha-

blado de la influencia de Mussolini en este sentido, como consecuencia del viaje efectuado por el Dictador, en compañía de los Reyes a Italia a finales de 1923. Párrafos elogiosísimos al Duce se quisieron ver como muestra de un mimetismo hacia el facismo. Pero no fueron éstas, indudablemente, las únicas influencias. José María Pemán, además del fascismo, habla, como corrientes extranjeras del pensamiento de tipo corporativista recogido por Primo de Rivera, de la pintoresca Constitución de Fiume y del pensamiento social católico, condensado en buena parte en el Código Social de Malinas. A ellas agrega el gremialismo de Ramiro de Maeztu —inspirado, a su vez, en Gran Bretaña— y de las ideas del famoso Padre Gafo, como corrientes nacionales. A todo esto deberían añadirse, como he dicho, las figuras de Antonio Maura y, mal que le pese al Dictador, de Santiago Alba. Por todo esto, en la época dictatorial se recomendaba la creación de una Asamblea Consultiva de elección corporativa. También, más adelante, aunque como medio excepcional, se recomienda al Rey la consulta corporativa.

Pero, a mi juicio, si bien sería absurdo eliminar tales puntos de vista, creo que influyeron casi todos más en lo que se podría llamar corporativismo social—es decir, el basado en la pretendida armonización de capital y trabajo—que en el corporativismo productivo de la época dictatorial. El Dictador encontró planteado el problema de la industrialización de España, ligado al del proteccionismo y, a partir de la primera Guerra Mundial, unido en todas partes al intervencionismo estatal directo. Además en España, según muestran los siguientes datos, se había entrado en una coyuntura visible de baja que explica, en parte, la llegada de la Dictadura; por ejemplo, eran las quiebras bancarias un fenómeno alarmanante. El índice general de producción minera e industrial total desciende de 88,8 en 1920 a 84,7 en 1922; el de producción agrícola, fundamentalísimo entonces, desciende entre las mismas fechas de 109,5 a 101,5; el de producción total lo hace de 101,2 a 94,8; la Renta Nacional, en suma, pasa de 21.807 millones de pesetas 1929, en 1920 a 20.394 millones de pesetas 1929 en 1922. Unida a todo esto, la conflictividad social había aumentado hasta generalizar fenómenos tan graves como el denominado *pistolerismo*.

El luchar contra la depresión económica resultó, evidentemente, obsesión en la mente del Dictador. La superproducción que va unida a la crisis, llamó poderosamente su atención. Por ello buscó en el

corporativismo mecanismos reguladores del mercado que impidiesen el excesivo incremento en la oferta, aunque ello supusiese el aumentar el grado de monopolio del sistema.

De la conjunción de intervencionismo, lucha contra la crisis, industrialización y proteccionismo, surge el corporativismo productivo de la Dictadura, que directa e indirectamente se enlaza con su corporativismo social.

En multitud de documentos podríamos encontrar todos estos lazos establecidos por el régimen entre el corporativismo y otras manifestaciones de la política económica.

En las normas programáticas de la Unión Patriótica se alude a que deben tener acceso al poder legislativo las representaciones corporativas y a que éstas no sólo deben ocuparse de defender los intereses de sus agremiados, sino que han de “resolver armónicamente las diferencias y conflictos que se susciten en la vida social”, llegándose a la “intervención en la producción nacional y en la venta de sus productos para evitar agio o ruinosas competencias interiores”.

En un artículo que contestaba a otro de *España Económica y Financiera*, titulado “Consorticios y regulaciones”, señalaba el marqués de Estella que el corporativismo, en los mercados del trigo, del alcohol vínico, del alcohol industrial, del carbón, de la resina, del plomo, textil y arrocero, había impedido la crisis, al par que mejorado la marcha y la capitalización de la producción nacional. Añade que el Consejo de Economía Nacional —sobre el que volveremos—, “aun con sus posibles errores, han acrecido, protegido y dado estabilidad a la riqueza pública”. Su supresión hubiera originado, a su juicio, “tres o cuatro lustros de crisis”, de los que “no sé si el país saldría con vitalidad para resurgir”. La carestía que de ello parecía deducirse la encontraba más bien originada en los mercados detallistas, cuya regulación correspondería a los municipios, no al Gobierno.

Todo esto se debía, a juicio de Miguel Primo de Rivera, a que “el esfuerzo individual, pletórico, desbordante, había creado industrias nuevas, sin que un poder superior regulara su emplazamiento, la eficiencia de su utillaje y el prudente límite en la producción para evitar congestiones ruinosas. Esta difícil tarea —continúa—, por su propia naturaleza abocada a tantas resistencia, se ha practicado por

el Comité Regulador de Industrias, sin necesidad de apelar a violencia alguna, con una insuperable probidad y una indiscutible eficacia”.

En la Asamblea el 20 de enero de 1928 volvió a ligar el Dictador el intervencionismo industrial con el funcionamiento de los Comités Reguladores, y el 1 de julio de 1929, en esta misma tribuna, volvió a defender la gestión del Comité Regulador de la Producción, por responder “a demandas muy apremiantes de industrias españolas que creían que por una competencia, si no ilícita, inhábil, inconveniente, se veían en trance de morir”, preocupándose porque en la labor de tal organismo no existiese “ningún régimen de favor ni de presión en resoluciones de tanta importancia”.

Por lo que se refiere a la unión de esta política y la proteccionista, tenemos también textos concretos. En fecha tan cercana al golpe de Estado como el 22 de noviembre de 1923, se dicta una Real Orden reorganizando la Comisión de Convenios Comerciales, “dando entrada a numerosos e importantes grupos de la producción nacional”, que abarcaban nada menos que al Fomento del Trabajo Nacional, Cámara de la Industria de Barcelona, Liga Vizcaína de Productores, Junta Consultiva de las Cámaras de Comercio, Cámara de Comercio de Madrid, Asociación General de Agricultores de España, Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, Asociación de Ganaderos del Reino, Liga Marítima Española, Sindicato Católico de Obreros, Unión General de Trabajadores e Instituto de Comercio e Industria.

Más claras aún son las instrucciones contenidas en el programa del Gobierno Civil de la Dictadura. Textualmente indica que debería emprender “una política de comercio interior que aúne los esfuerzos de todos los productores y que haga asequible el mercado nacional a las industrias españolas”.

Con la creación de la Asamblea Nacional se observó que el Dictador estaba dispuesto a ofrecer a las fuerzas corporativas un amplio pórtico de acceso a lo legislativo. Primeramente, antes de crear este organismo, se puso en contacto directo, lo que a su juicio sustituía a las abandonadas Comisiones parlamentarias, con “Comisiones y representaciones de intereses económicos, Diputaciones forales, Diputaciones de régimen común, Cámaras de Comercio, Comités de las Exposiciones de Barcelona y Sevilla, siderúrgicos, mineros, hulleros, naranjeros, alcoholeros, remolacheros, industriales pesqueros, textiles, etc., y multitud de comisionados regionales y locales en demanda

de las obras públicas, ferrocarriles, pantanos, Federaciones, y Sindicatos hidrológicos, puertos, caminos vecinales, avales y garantías del Estado, intereses arancelarios, negociaciones de convenios y tratados comerciales, etc.". Todo ello daba al político la impresión de respirar el aire fresco del pueblo, sin el intermedio de los viciados partidos políticos. Seducido por ello ,trataría de otorgar a tan parciales intereses el máximo peso en la vida nacional, esperando que de su público choque procediese la luz que el gobernante precisaba.

En una nota oficiosa, al convocarse la Asamblea Nacional Consultiva, afirmaba Primo de Rivera que ésta nacía porque se venían celebrando aisladamente "Asambleas de sectores parciales de la riqueza y de la economía nacionales", encontrándose sólo el Estado "ante cada interés aislado, sector o fracción del conjunto de la economía nacional, que en todo caso y por encima de todos los particularismos, debe ser orgánica y una". Por ello, si bien "ahora se levanta cada interés sólo ante el Estado, con la Asamblea Nacional cada sector se presentará ante el Gobierno previamente tamizado por todos los demás sectores que integran el conjunto único orgánico de la economía nacional".

Es indiscutible, pues, la raíz corporativista productiva de esta Asamblea. Por ello sus miembros, de acuerdo con el Real Decreto de 12 de septiembre de 1927, procederían de tres grandes núcleos: serían, en primer lugar, los representantes del Estado, provincia y municipio; en segundo, los de la Unión Patriótica y sin partido y, finalmente, en el tercero, los "de la cultura, la producción, el trabajo, el comercio y demás actividades de la vida nacional". Mas pronto los hechos mostraron hasta qué punto esta amalgama de intereses no servía más que para proporcionar un adecuado altavoz a los defensores de los diferentes grupos de presión, sin que éstos se pusiesen jamás de acuerdo. La exteriorización de opiniones archiconocidas fue el único resultado de este acceso corporativo a la Asamblea.

Mas el General no lo entendió así. Su proyecto de Constitución era plenamente corporativo en algún artículo, como el 79, por ejemplo. El proyecto de Ley Orgánica de las Cortes del Reino determinaba habría 176 diputados, elegidos por colegios especiales, de los cuales 18 lo serían por los intereses agrícolas y pecuarios; 18, por los intereses comerciales y navieros; 18, por los industriales; 18, por los propietarios, y 18, por los obreros.

Tan evidentes ideas no podían dejar de tener un reflejo en la creación de nuevas instituciones consultivas administrativas. Como hemos visto, fueron fundamentalmente éstas el Consejo de la Economía Nacional y el Comité Regulador de la Producción Industrial. A ellas se sumó, posteriormente, el Ministerio de Economía.

Por Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924 se creó el Consejo de la Economía Nacional, con el fin, decía el preámbulo, de que “en labor permanente afluyan todos los informes, intereses y anhelos de la producción y el comercio, dando a unos y a otros ocasión fácil y propicia de hacer oír sus aspiraciones y el fundamento estadístico de ellas, sin que en este aspecto se les confíe exclusivamente la aportación de datos”. En él se refunden, además de su propia caracterización global, centros oficiales tan diferentes como la Junta de Aranceles y Valoraciones (heredera del antiguo Consejo de Aduanas); la Comisión Protectora de la Producción Nacional; el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado. Debe tenerse en cuenta, mación Comercial del Ministerio de Estado (2); la Sección de Estudios Arancelarios y Estadísticos de la Dirección General de Aduanas; el Negociado de Comercio Exterior; la Asesoría Técnica de Comercio del Ministerio de Trabajo, y la Comisión para el estudio y preparación de Convenios de Comercio. El Directorio aparecía movido, en esta fecha, con la preocupación de cohonestar los encontrados intereses que siempre —y más entonces— se mueven en la negociación de los tratados de comercio. Por eso se dividió, a efectos

(1) Debe tenerse en cuenta, como destaca José Blanco del Pueyo, en su trabajo “Revista I. C. E.: 500 representaciones. Breve biografía”, publicado en *Información Comercial Española*, abril 1975 (realmente apareció el 3 de julio de 1975), núm. 500, págs. 28-40, que ligado a este fenómeno del nacionalismo económico español se encuentra la raíz del nacimiento de *Información Comercial Española* con el nombre, a fines del pasado siglo, de *Boletín de Información Comercial*, que editaba el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado. Este Centro pasa en 1924 al Consejo de Economía Nacional, después al Ministerio de Economía y, finalmente, al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Este boletín, meramente informativo, tenía cabecera nueva el 1 de enero de 1932, consignando además año XXXIV, número 699. En esta cabecera reza *Información Comercial Española* y adopta el formato actual. En 1933 publicó un número de cierto interés, dedicado al II aniversario de la II República. Desde el mes de agosto de 1930 —año I, número 1— aparece editado por el mismo organismo la revista *Exportación*, con una presentación muy similar al de *Información Comercial Española*. Su último número aparece en agosto de 1936. El 10 de julio de 1940 se han refundido las dos concepciones en el año I, núm. 1, de la 3.ª época de *Información Comercial Española*.

administrativos, el nuevo centro en las seis Secciones de Aranceles, de Valoraciones, de Estadística, de Información Comercial, de Defensa de la Producción y de Tratados de Comercio, nombres todos suficientemente significativos de su claro talante proteccionista. Sobre todo porque la única sección con actividad fue la Sección de Aranceles, que llegó a tener un muy alto número de vocales.

Al reorganizarse el Consejo de Economía Nacional por Real Decreto-Ley de 16 de febrero de 1927, el artículo 1.º señalaba que sus fines serían: a) Unir en estrecha solidaridad a todas las fuerzas productoras de España. b) Servir los grandes intereses colectivos. c) Marcar las orientaciones de la política española en lo que al comercio exterior se refiere. d) Elaborar un sentido nacional de la economía y facilitar, en la gestión del Gobierno, la realización de una política definida, adaptándose sus funciones a las realidades de una economía “genuinamente española”, añadiendo que tendrá el Consejo “a su cargo todas las funciones referentes a la defensa de la producción española”. Se pretendía también alejar a nuestra política económica de todo burocratismo, ese fácil tópico en que suelen caer las personas que no han vivido las complejidades de la Administración ni comprendido las causas que la han originado. El duque de Maura critica que este Consejo no hubiese ampliado su radio de acción para convertirse en un auténtico “estado mayor central económico”. Ello muestra que estas ideas se sentían en círculos más amplios que el de la propia Dictadura. El pesado lastre corporativista, indudablemente fue un factor considerable en este sentido. Como se planteó en la Asamblea Nacional el 25 de junio de 1928, a propósito del caso de Federico Bernardes y su colaboración con la Junta de Aranceles del Consejo de Economía, los choques de intereses parciales eran tan vivos en este organismo que podían incapacitar toda labor que estuviese sólo dirigida a procurar el bienestar público general.

Particular importancia dentro del ámbito del Consejo, tuvo el Comité Regulador de la Producción Industrial. Se creó por Real Orden de 4 de noviembre de 1926. El interés de su actuación queda patente con la lectura del artículo 2.º de la misma, que determina que “a partir de la fecha de publicación de la presente Real Orden en la *Gaceta de Madrid*, no se podrá constituir Sociedad o negocio industrial alguno, ni ampliar o trasladar sus instalaciones ya existentes, sin la debida autorización del Comité”. Como agudamente se-

ñaló la Comisión para la Implantación del Patrón Oro, se marca así en la historia económica española el fin del liberalismo y el retorno triunfal al régimen de expediente, que los movimientos burgueses de principios del siglo XIX parecían haber arruinado para siempre. De tal forma, las líneas corporativistas del Consejo de Economía y las proteccionistas que emanaban, tanto de su doctrina ya expuesta, como de la Sección de Defensa de la Producción Nacional de éste, se proyectan hacia una decidida política intervencionista de la industrialización. Esta tendencia dirigista fue, lógicamente, duramente combatida, por lo que el Dictador se vio obligado a publicar una nota oficiosa en su defensa. Sin embargo, el camino se siguió de forma implacable, complementándose la Real Orden citada de creación del Comité Regulador de la Producción Industrial con el ya promulgado artículo 1.º del Decreto-Ley de 9 de julio de 1926 que limitaba la creación de fábricas de harinas y creaba el Comité Regulador de la Industria Textil, así como con las Reales Ordenes de 23 de noviembre de 1927, 30 de noviembre de 1927 y 9 de diciembre de 1927 y el Real Decreto de 14 de septiembre de 1928, sobre la prohibición transitoria de nuevas fábricas productoras de nitrógeno, el Real Decreto de 29 de septiembre de 1928, y finalmente con la Real Orden de 30 de octubre de 1928, que se completaba con la Real Orden de 9 de febrero de 1929, al obligar a facilitar numerosos datos a todas las industrias productoras o transformadoras o que se dedicasen al transporte, con el fin de evitar una crisis de superproducción por falta de adecuadas noticias.

Mientras tanto, la base 6.ª del Real Decreto de 7 de septiembre de 1929, orgánico del Ministerio de Economía Nacional, suprime el Comité Regulador, pasando sus funciones a la Dirección General de Industria. Este Comité Regulador llama la atención en varios sentidos: primero, porque su nacimiento se hace por una simple Real Orden. Calvo Sotelo señala que el motor de toda la teoría intervencionista que se plasmó en tal disposición nació de un hecho concretísimo. Lo relata así: "Cierta día informaron al Presidente del propósito de establecer en Sevilla, a base de terrenos convertidos recientemente en regadío, un intenso cultivo de remolacha que había de ser manipulada y transformada en dos fábricas de nueva planta. Al parecer, los trabajos iban deprisa. Y Primo de Rivera sintió seria alarma. Otras regiones españolas cultivaban ya la remolacha en me-

dida acaso superior a las posibilidades nacionales de consumo. Ni era fácil acrecentar éste de pronto so pena de abaratar los precios de azúcar, en grado que acaso no resistiesen los fabricantes, ni mucho menos aún ganar mercados exteriores, lógicamente señoreados por otros países de mayor, mejor y más barata producción azucarera. Así pues, la dilatación del área remolachera peninsular podía provocar un verdadero colapso de la riqueza preexistente. Ni corto ni perezoso, Primo de Rivera prohibió el montaje de aquellas fábricas. No es que negase autorización para abrirlas. Es que impidió que se abriesen. El distingo no sobra, aunque se estime pueril. Porque al dictar aquella Real Orden no hizo uso de facultades preestablecidas. Limitóse a denegar lo que constituía mero ejercicio de un derecho. Hasta entonces, en efecto, la libertad de industria existía en España de forma ilimitada. De esa simple Real Orden arranca el famoso Comité Regulador de la Industria, que nació por mera Real Orden. Su reglamentación se hizo ya mediante decreto. El tal Comité, de gestación inesperada y justificación tardía, había de ser, sin embargo, semillero de serios conflictos, alguno quizá en el seno del Gobierno". Respondía a todo el espíritu de la Dictadura, tan enlazada con el despotismo ilustrado. Algo más existía que una simple actividad sectorial en Sevilla. Ya el 30 de abril de 1924 se publicaba un Real Decreto, creando por un plazo de tres años un régimen amplísimo, mayor que el de la Ley de 2 de marzo de 1917, para estimular la industrialización del país.

Pero este desarrollo industrial debería limitarse en tanto en cuanto pudiese originar crisis, el otro elemento que explica el fortalecimiento de estas instituciones. Por eso los harineros y fabricantes de tejidos fueron los primeros favorecidos en la campaña restrictiva que daría nacimiento al Comité. En este sentido hablamos de antecedentes que iban actuando en el ánimo del Dictador, quien, por otra parte, siempre había mostrado particular sensibilidad con respecto a la posibilidad de una crisis. Unas veces habló de "intervención... para evitar agio o ruinosas competencias interiores". El 16 de octubre de 1925 señalaba: "Las dificultades del problema están en la agitación creciente de la Gran Guerra, que puso en explotación ligeramente cuencas mineras, Bancos fastuosos, etc., y sin consistencia alguna". Otra vez indicó la posibilidad de colocar un "prudente límite en la producción para evitar congestiones ruinosas". Por esa coexistencia de ideas propias muy antiguas, argumentos ajenos y algún

caso concreto aislado que le originaba al Dictador un afianzamiento en sus ideas, se creó la base para él poder manifestar: “Fue idea personal mía la constitución del Comité Regulador de la Producción”.

Queda claro, por tanto, que a través del Consejo de Economía Nacional y sus dependencias se practica simultáneamente una política de fomento de la producción industrial, centrada en la ayuda dictada por el Decreto de 30 de abril de 1924 ya citado, amén de otras medidas más concretas, y una política de restricción de la competencia, iniciada por la Real Orden de 4 de noviembre de 1926.

En el corto espacio que va del final de la Dictadura al comienzo de la II República existe lo que debe calificarse como de simple tentativa de reforma del Consejo de Economía, por el Real Decreto número 2.054, de 9 de septiembre de 1930, publicado en la *Gaceta de Madrid* de 12 de septiembre de 1930. Evidentemente, nada, o casi nada, se deriva de este intento de reforma. Se reunió una sola vez —en febrero de 1931—, y aunque redujo el número de los vocales no fue capaz de instituir un procedimiento medianamente ágil. Por tanto, interesa ya pasar a estudiar el papel respecto a estos Consejos de la II República.

Tema escasamente trabajado es el de la historia económica de la II República. Sobre todo porque unos pocos pedantes aventureros de la investigación —aunque, eso sí, excelentemente pagados— se han dedicado, sin trabajo adecuado sobre las fuentes, a generalizar y a deducir realidades inexistentes. Todo ello aparece de modo científicamente intolerable.

Por eso, para abordar este tema central del que ninguno de esos pseudohistoriadores se ocupó, claro es, he comenzado por hacer una elemental indagación legislativa. Así, cronológicamente, he repasado el Decreto de 10 de julio de 1931, que “organiza el Consejo Asesor de Economía”; el también Decreto de 23 de abril de 1932, que “crea el Consejo Ordenador de la Economía Nacional”; la curiosa Orden Ministerial de 24 de junio de 1932, de “propaganda de la República”; el Decreto de 7 de noviembre de 1933, de “asignación de funcionarios de Aduanas al Consejo Ordenador de la Economía Nacional”; la Orden de 27 de noviembre de 1933, de creación de la Comisión mixta del papel en el seno del Consejo Ordenador de la Economía Nacional; a partir del artículo 10 del Decreto de 8 de diciembre de

1933, que suprime la Junta de Aranceles y Comisiones Arancelarias; el Decreto de 2 de agosto de 1934, que disuelve el Consejo Ordenador de la Economía Nacional; el Decreto de 22 de enero de 1935, por el que surge la Comisión pro nivelación presupuestaria, y el Decreto de 8 de abril de 1936, que reorganiza y recrea el Consejo Ordenador de la Economía Nacional. ¿Qué se desprende de todo esto?

Parece claro que la II República, sobrecogida por la magnitud de la crisis económica, no pensó en absoluto en disminuir ni el proteccionismo ni el corporativismo. Es más; el viejo Consejo Nacional de Economía es completado, por influencia de Marcelino Domingo —o por la de Santiago Valiente Oroquieta, personaje muy importante y del que poco o nada he leído que merezca la pena—, por el Decreto de 23 de abril de 1932, con el denominado Consejo Ordenador de la Economía Nacional que dependía del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, que no sólo hereda toda la labor de expedientes sobre empresas iniciado por la Dictadura, sino que se ocupa de la cuestión del Arancel.

No deben dejarse a un lado, en este planteamiento, las conexiones que existen entre el que pasa a denominarse Consejo de Economía y el Ministerio de Economía Nacional. En la exposición de motivos del Decreto de 10 de julio de 1931 se llega a decir que este Ministerio “nació a la realidad como derivado, como proyección en la esfera del Poder Ejecutivo, del Consejo de Economía Nacional creado en 1924”. Sin embargo, se destaca que se impone un cambio esencial en su concepción primera, porque este Consejo —se dice en la misma exposición de motivos, en parte empleando datos exactos, y en parte sin comprender lo que había realmente debajo de esta nueva institución— respondía a una concepción —continúa diciendo— que alcanzó cierta boga en los días de la post-guerra, y que, como es sabido, se basaba en una crítica acerba del parlamentarismo y en un escepticismo total acerca del resultado de la labor parlamentaria. De aquí el propósito de cercenar facultades a la representación directa del pueblo, sustituyendo la deliberación política por los debates parciales en unas reuniones y asambleas de elementos técnicos cuyos nombramientos controlaba el Gobierno y en que venían a desdoblarse los Consejos y órganos consultivos de antiguo constituidos alrededor de cada Departamento ministerial”, añadiendo ser evidente el “fracaso de tales Parlamentos” que, según el redactor de este texto legal, encubrían “una manifiesta reacción política bajo

el aspecto de tecnificación de los procedimientos administrativos". Al mismo tiempo, resalta claramente el interés de que sea el tema arancelario el que presida la estructura de la entidad.

La Presidencia recaía en el Subsecretario del Ministerio de Economía. En este Departamento ministerial se integran elementos claves de la ordenación corporativa del Estado republicado: la Comisaría Algodonera del Estado, el Comité de Defensa de la Producción, la Comisión Mixta del Aceite, el Comité Industrial del Algodón, el Comité Oficial del Cáñamo, el Comité de la Industria Papelera, el Consejo Agronómico, el Consejo Industrial, el Instituto de Cerealicultura, la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar, la Junta Naranjera, la Junta Vitivinícola, y serían vocales natos del Alto Cuerpo consultivo, el Catedrático de Economía Política de la Universidad de Madrid —o sea, Flores de Lemus—, así como los delegados de cada una de las siguientes entidades: Asociación General de Agricultores, Asociación General de Ganaderos, Comité Industrial Algodonero, Federación de Industrias Nacionales, Fomento del Trabajo Nacional, Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, Liga Vizcaína de Productores, Liga Guipúzcoana de Productores, Cámara Nacional de Industrias Químicas, Federación Metalúrgica Española, Unión Nacional de la Exportación Agrícola, Cámara Oficial de la Industria de Barcelona, Cámara Oficial de Comercio de Madrid y un delegado de las Asociaciones obreras designado por las representaciones existentes en el Consejo del Trabajo, más 40 vocales electivos distribuidos así: tres, de representación agrícola, elegidos por las Cámaras Oficiales Agrícolas, Sindicatos y entidades de interés agrícola; dos, de representación ganadera, elegidos por las Asociaciones y Juntas provinciales de ganaderos; cinco, elegidos por las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, con exclusión de las Cámaras de Industria de Barcelona, Madrid y Bilbao; uno, elegido por las Asociaciones de banqueros; dos, representando los intereses de las empresas de navegación a través de las Asociaciones de Navieros del Norte y de la Asociación de Navieros del Mediterráneo; 24, representando a las asociaciones que tienen intereses en la política arancelaria clasificadas sectorialmente, y tres, de libre elección del Gobierno.

Por Decreto de 23 de abril de 1932 se plantean dos cosas nuevas en la vida española: En primer término, la precisión de que, para sobrevivir a la crisis económica, el Estado ha de actuar con decisión en la vida económica, y que para esta actuación del sector público

sea la adecuada, se precisa articular "el plan de nuestra nueva economía... Aprobado este plan, él será ya deber común y permanente". En segundo lugar, y de acuerdo con las líneas esenciales de la Comisión establecida en Alemania en abril de 1926 por ley del Reichstag, se crea el Consejo Ordenador de la Economía Nacional, sin que la sustitución del Consejo Asesor indique continuidad de concepción entre ambos. Lo constituyen 15 vocales, designados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Nace tan vinculado al Gobierno, que por O. M. de 24 de junio de 1932, el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, como subordinado al Consejo Ordenador de la Economía Nacional, crea la denominada Oficina de Propaganda de la Obra de la República dirigida tanto al interior como al exterior. No abandona, desde luego, este Consejo Ordenador ni su talante proteccionista ni el corporativo. Lo demuestra de modo clarísimo la O. M. de 27 de noviembre de 1933 al señalar el ámbito y estructura interna de la Comisión mixta de la pasta del papel, constituida en el seno del referido Consejo. Por el artículo 10 de Decreto de 8 de diciembre de 1933, que suprime la Junta de Aranceles y Comisiones Arancelarias se transfieren las competencias arancelarias que tenía el Consejo Superior (*sic*, se supone que Asesor) de Economía al Consejo Ordenador, y se añade que el Ministerio de Economía queda transferido al de Industria y Comercio. Igualmente este Decreto de 8 de diciembre muestra de qué modo una serie de entidades corporativas pasan a concebirse como Corporaciones Colaboradoras de cara, sobre todo, a la política arancelaria.

El Decreto de 2 de agosto de 1934 disuelve el Consejo Ordenador, pero, en tanto no se resuelve por las Cortes sobre el proyecto de Ley presentado por el Gobierno para reorganizar el Consejo de la Economía Nacional, se constituye lo que el artículo 3.º llama "un Consejo intensivo o Comisión gestora". Pasaron a constituirlo Daniel Riu, José Larraz, Santiago Valiente Oroquieta, Antonio Valcárcel, Justino de Azcárate, Antonio Garrigues, José Moreno Luque y Wenceslao Andréu. Este Consejo pasa a depender "directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros".

El Consejo, a pesar de todo, continuó con esta vida recortada, pero presente en todos los lugares esenciales de la política económica, como lo prueba el Decreto de 22 de enero de 1935 por el que se crea la Comisión para la nivelación presupuestaria, y la O. M. de

22 de marzo de 1935, que “concede franquicia postal y telegráfica al Consejo de la Economía Nacional”.

La historia concluye con el Decreto de 8 de abril de 1936 que, a su vez, deroga el de 2 de agosto de 1934, que disolvió el Consejo Ordenador, decidiéndose que se prepare un “anteproyecto de Ley de reorganización del Consejo Ordenador de la Economía Nacional”.

Nuestra guerra puso fin a este desarrollo de la línea corporativista. Dadas las enormes necesidades de gasto público que requería la reconstrucción iniciada en 1939, las bajísimas cifras de renta existentes y la ausencia, a causa de la II Guerra Mundial, de ayuda exterior, era precisa una extraordinaria concentración del poder estatal en el terreno económico. Esto explica que al crearse el Consejo de Economía Nacional “como organismo autónomo de trabajo, consultivo, asesor y técnico en todos los asuntos que afecten a la economía nacional”, se abandonase prácticamente toda veleidad corporativa. Es el Estado el único presente en él. El artículo 2.º señala que los Vocales Consejeros son “nombrados directamente por el Jefe del Estado entre el personal que considere más capacitado de las distintas actividades nacionales. El General Jefe del Alto Estado Mayor y el Delegado Nacional de Sindicatos—la presencia de éste es la única remota concesión al abandonado tripartismo—serán, en todo caso, Vocales del Consejo”.

Este Consejo tenía por misión “el entender, desarrollar y proponer solución a aquellos problemas que el Jefe del Gobierno o el Consejo de Ministros le encomienden, y el de informar sobre aquellos proyectos que le sometan al Jefe del Gobierno, el Consejo de Ministros o cualquiera de éstos en los asuntos atribuidos a su Departamento. Por sí podía este Consejo “elevar al Gobierno aquellas propuestas o estudios que considere conveniente someter a la consideración de aquél y versen sobre los distintos problemas y materias que afecten a la economía nacional”.

Salvo contadas excepciones, no consiguió este Consejo un alto prestigio social en sus dictámenes y estudios—una señal clara de esto es que la formulación del I Plan de Desarrollo Económico y Social se hizo con datos macroeconómicos ajenos a los que facilitaba el Consejo de Economía Nacional, a causa de los defectos de éstos—, y, en general, llevó una vida lánguida bajo los tres Presidentes que tuvo. Contra esto intentó reaccionar el Decreto de 13 de septiembre

de 1957, que pretendió robustecerlo en su triple carácter “de Cuerpo supremo de carácter consultivo, órgano de investigación y estudio y centro de información acerca de los problemas que plantea la economía nacional”, tomando como precedente de su organización, como dice nuestro compañero García Trevijano, el precedente tradicional del Consejo de Estado. Al fracasar también en esto, era claro que no iba a resultar difícil sustituirlo, o incluso que si se prescindía de él, nada irreparable iba a suceder en el panorama nacional. Incluso las Comisiones eventuales, que podían constituirse con participación de Sindicatos, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y de las personas que decidiese la Presidencia para representar entidades de tradición y arraigo en la vida económica del país, no llegaron a funcionar nunca, y esto a pesar de que a través de ellas podía darse un aire nuevo al Consejo. Tampoco se supo aprovechar la existencia del Cuerpo de Economistas del Estado para crear una excelente estructura administrativa relacionada con la Secretaría General del mismo, convirtiendo al Cuerpo en algo paralelo a los Letrados del Consejo de Estado. Incluso la lectura atenta de la Ley Orgánica del Estado, al confirmar al Consejo sin mencionar su carácter de “superior”, demostraría que era un organismo que había concluido su ciclo vital. Ni una voz se alzó cuando se aprobó su supresión en 1980, que se decide con incluso curiosos argumentos centrados en “los fundamentos que inspiran el nuevo marco de las relaciones económicas, la necesidad de conseguir mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos y la conveniencia de reducir el gasto público”, al corresponder a otras Instituciones y órganos del Estado y la Sociedad las que ostentaba tal órgano consultivo. No puedo por menos de añadir que una curiosa corriente, semineoliberal, que tuvo un efímero peso en la administración económica española a la salida de la Vicepresidencia económica de nuestro compañero Fuentes Quintana, desempeñó también algún papel en esta supresión tan lógica, pero tan poco justificada en los escritos legislativos que se publicaron.

Planteamiento totalmente diferente es el que podemos ver en relación con el Consejo Económico Sindical, creado por Decreto de 12 de febrero de 1944, y Reglamento de 16 de febrero de 1945, que al tener sus funciones prácticamente absorbidas por los Consejos Nacionales de Empresarios y Trabajadores, transfirió en realidad sus funciones al Congreso Sindical, salvo en lo referente a los denominados Consejos Económicos Regionales y Provinciales.

El Congreso Sindical se convocó, con carácter constituyente el 10 de enero de 1961. Por el artículo 40 de la Ley Sindical de 1971 quedó establecido que el Congreso funcionase en Pleno y en Comisión Permanente. Realmente se le estructuró como un auténtico Consejo Económico y Social, convirtiéndose en “órgano superior colegiado, representativo y deliberante de los problemas económicos y sociales y la propuesta de los correspondientes planes de actuación sindical; la definición de los criterios del sindicalismo en cuestiones de interés general y en la esfera de las relaciones internacionales, y el convertirse en el gran centro de creación de criterios de la Organización Sindical Española”.

Todo esto —Congreso Sindical y Consejo de Economía Nacional— había entrado en crisis en la etapa de la Transición, y para superarla existieron tres proyectos. El primero, en mayo de 1976, es el proyecto Arias Navarro, que contemplaba la creación de un Consejo Económico y Social. En octubre de 1976 aparece otro proyecto —el proyecto Suárez del Consejo Económico y Social—, que lo configura como formado por trescientos representantes: cien de los trabajadores, incluyendo a dos de las asociaciones de funcionarios; cien de los empresarios, incluyendo a diez de las cooperativas y cinco de las empresas nacionales, y cien de la Administración y de otros intereses colectivos, incluyendo treinta personalidades cualificadas y treinta representantes de actividades sociales. Su encaje en un esquema constitucional que entonces alboreaba, no resultaba muy claro, pues no quedaba nítido si este Consejo Económico y Social iba a ser un órgano consultivo con funciones legislativas, o iba a tener competencias en la negociación colectiva de las condiciones de trabajo.

El 4 de noviembre de 1976 se desechó en Consejo de Ministros este proyecto y se sustituyó por un proyecto de Ley de restructuración del Consejo de Economía Nacional, como se pudo leer en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* de 23 de noviembre de 1976, número 1.540. Su composición era de 280 miembros: 70, elegidos por las organizaciones profesionales de los trabajadores; 70, por las de los empresarios; 40, por las entidades agrarias y coopeartivas; 10, representando a los consumidores; 20, por los colegios y corporaciones profesionales de grado superior y “relacionados con las funciones propias del Consejo”, y 40, de libre designación por el Gobierno entre

destacadas personalidades. Tendría como fines, a más de la información, “con carácter preceptivo”, de los proyectos de ley sobre ordenación económica y social y sobre planificación, el asesorar al Gobierno, al que puede presentar mociones, y, a causa de los problemas que planteaba la disolución que estaba en marcha de la Organización Sindical Española, el “fomentar y servir de marco al diálogo institucionalizado”.

En fin, pues: una tradición, casi secular, tanto doctrinal como institucional respaldaría el replanteamiento en España de un Consejo Económico y Social.