

La necesidad de crear un órgano especial del Estado con la misión concreta de velar por el desarrollo armónico de la vida económica de la nación apenas se discute, pero, ni se acaban de definir cuáles son los motivos reales que determinan tal necesidad, ni en la realidad de los países democráticos ha llegado todavía a funcionar con eficacia o a adquirir verdadero prestigio ningún organismo de título o finalidades semejantes. Este fracaso tal vez sea debido a esa misma falta de visión respecto a las necesidades reales que debe satisfacer y quizá también a la escasez de medios y de autoridad que se les ha otorgado.

En España se realizaron dos intentos: el del Consejo de Economía Nacional, creación de la dictadura del General Primo de Rivera, que en el fondo no fué otra cosa que consolidar y dar más atribuciones a la antigua y defectuosa Junta de Aranceles y Valoraciones; y el Consejo Ordenador de la Economía establecido por la República en 1932, que tropezó con grandes dificultades desde el primer momento y fué languideciendo sin haber dejado apenas huella de su existencia. Por otra parte nunca, creo, se aspiró a hacer del mismo el alto cuerpo consultivo que, en su artículo 93, prevé la Constitución de 1931.

La verdadera necesidad de crear un Consejo Económico surge de la falta de preparación de los gobiernos y administraciones de los países democráticos para desempeñar el creciente número de actividades e intervenciones en la vida económica nacional. Falta de preparación natural, ya que la estructura de los estados democráticos obedece hasta ahora a una concepción política y a unas circunstancias económicas muy diferentes de las que hoy existen. Obedece a las teorías jurídicas y a las condiciones materiales del siglo pasado y comienzos del actual, cuando se negaba al Estado toda participación en la vida económica de la nación y cuando esta práctica resultaba en general provechosa.

Poco a poco, sobre todo a medida que el proteccionismo fué ganando terreno, el Estado fué adquiriendo nuevas responsabilidades y funciones con referencia a los asuntos económicos. Para ello la Administración pública tuvo que adaptarse, quizá con repugnancia, y uno tras otro fueron creándose servicios y organismos para el cumplimiento de leyes y reglamentos que, un tanto caprichosamente, se fueron añadiendo a los distintos departamentos ministeriales dependientes del Poder ejecutivo. A pesar de ello, pocas, o acaso todavía ninguna administración pública de los estados democráticos ha logrado crear un servicio verdaderamente adecuado para el desempeño de estas funciones económicas. Ni por una capacitación adecuada de su personal, ni por una verdadera concepción de la naturaleza de su misión al respecto.

Las atribuciones de orden económico de que ya disfrutaban los estados modernos, y las más extensas aún que en el futuro inmediato se prevén, convierten ya esta función en un nuevo y real Poder del Estado, tan importante como su Poder policíaco y jurisdiccional. Este nuevo Poder constitucional

poder, esta nueva misión obliga a crear el órgano público y constitucional correspondiente. Si no se establece, si, una vez reconocida al Estado este nuevo poder, no se reglamenta y limita, no se le vigila, la tiranía del Estado se convierte en una amenazadora posibilidad y el ciudadano queda sin defensa ni garantía alguna. La libertad económica del individuo, complemento o base de su libertad política, queda a merced del capricho gubernamental y de la rutina burocrática. La misma Administración pública, falta de freno o punto de referencia, camina aciegas y, no acostumbrada a tomar iniciativas ni a incurrir en responsabilidades de un nuevo tipo, rehuye en lo posible la acción y peca de ineficaz. Todo esto no afecta, por supuesto, a los estados autoritarios, absolutistas y antidemocráticos.

Otro argumento importante a favor de la creación de un Consejo Económico es el de la continuidad. Si el Estado ha de ser el director de las actividades económicas del país, e incluso el gestor directo de alguna parte de las mismas, y sólo camina a impulso de una sucesión de acontecimientos esencialmente políticos, toda obra seria y de largo alcance corre grave riesgo de malograrse como consecuencia de los vaivenes de la vida política. Sin negar la repercusión necesaria que todo hecho político debe tener en la política económica de una nación, es preciso también tener en cuenta los perjuicios que a los intereses materiales del país puede ocasionar los cambios de programa demasiado frecuentes o la realización de nuevos experimentos que no hayan sido adecuadamente estudiados y preparados. La conveniencia de que exista un organismo del Estado que asegure la continuidad de su acción económica y la prepare y vigile parece también justificada.

La administración de los intereses materiales del país y la orientación de su vida económica es asunto bien distinto de la formación y mantenimiento del orden jurídico, que ha sido y es la función preponderante del Estado, y exige por consiguiente, órganos complementarios de carácter especial.

Carácter del Consejo.

El carácter que deba tener un Consejo Económico depende de la propia estructura del Estado y, sobre todo, de la naturaleza y número de funciones que se le quieran encomendar.

Una función generalmente reconocida y, en todo caso, la mínima que puede atribuírsele, es la de asesorar en materia económica al Gobierno o Poder ejecutivo. Pero decir esto no es decir todo. Asesorar al Gobierno únicamente en los casos en que éste considere conveniente pedir consejo es una cosa. Convertirlos en comodín o excusa para resolver o no problemas urgentes e incluso disturbios públicos (como fué en parte el caso del Consejo Ordenador) es otra muy diferente, que no contribuye por cierto ni a su eficacia ni a su prestigio. Y otra bien distinta el que pedir su asesoramiento o consejo sea obligación legal de los ministros antes de aprobar medidas determinadas o de dictar reglamentos para el desarrollo de las leyes, como en materia jurídica debe ser consultado en ciertos casos el Consejo de Estado.

Pero si lo que se decide, como a mi juicio correspondería, es concebir de la última manera indicada el Consejo Económico, y se le otorga a éste medios y autoridad adecuados para acertar en su labor, lo lógico es examinar a continuación si debe limitarse sus funciones a ser únicamente órgano

asesor del Gobierno o si, teniendo ya un organismo adecuado para ello, conviene que sea también consejero del Parlamento o Poder legislativo, lo cual realzaría su propio prestigio y autoridad y añadiría garantías técnicas a la obra parlamentaria.

Dadas por supuestas y aceptadas sus funciones asesoras, en un grado u otro, de ello se deriva la necesidad de que cuente también con funciones investigadoras de la realidad económica del país tan amplias como sean necesarias para contar con elementos fidedignos de juicio antes de emitir informes en cada caso que deba examinar. Si ello es importante en toda labor asesora, lo es todavía más en aquella que si no se basa en la realidad comprobada de los hechos y las circunstancias tiene las máximas probabilidades de error. Si se desea que un estado acierte en su política económica, sea cual fuere, lo menos que se puede hacer es facilitarle todos los elementos de juicio precisos.

Profundizando más en la materia, y con el máximo cuidado de respetar siempre las atribuciones esenciales de los demás órganos fundamentales del Estado, aparece otro campo de acción donde podría resultar beneficiosa la actuación de un eficaz y prestigioso Consejo Económico. Se trata de la posibilidad de encomendar al mismo la redacción de aquella parte del desarrollo de los preceptos legales básicos que el Parlamento delegue especialmente en dicho organismo, cuando se trate, por supuesto, de leyes de carácter económico. Dadas las abrumadoras tareas que, con relación a los intereses materiales del país, recaen sobre el Parlamento como consecuencia de la extensión de las funciones de los estados modernos, y la presión de los problemas de todo orden que permanentemente regulen y absorben la atención de los gobiernos, esta solución facilitaría y aceleraría la labor del Estado.

Si las funciones asesoras y las legislativas complementarias a que acabo de aludir pueden y acaso deban atribuirse a un Consejo Económico (y de paso justifiquen plenamente su existencia) en un Estado democrático que, aunque intervenga y actúe directamente en la vida económica de la nación, no asuma la responsabilidad mayor de dirigir el conjunto de las actividades financieras, comerciales, industriales, mineras y de transporte del país, dicho está que la ampliación posible de las funciones del Consejo es en relación directa con el grado de dirección económica general que cada país se decida a seguir.

O sea, que si el Estado, además de intervenir en ciertas actividades económicas en virtud de disposiciones o circunstancias determinadas, decide asumir la función de orientar la marcha de todas las actividades económicas de la nación con la debida consideración al enlace e interdependencia entre unas y otras, necesita más aún el órgano que estudie y prepare dichas orientaciones y las coordine adecuadamente. Órgano que, evidentemente, puede y debe ser el mismo Consejo Económico a que me estoy refiriendo, que tendrá que contar en dicho caso con poderes de investigación más amplios. Entre ellos, por supuesto, el de poder requerir de los demás organismos y servicios del Estado, de los monopolios oficiales, de las empresas nacionalizadas, y en cierto modo de las mismas entidades privadas, no sólo explicación de sus actividades, sino también conocimiento de sus propósitos y planes futuros.

Todo lo dicho se aplica con mayor razón aún en el caso de que la política económica que se desee seguir sea, no una de simple orientación, si

una verdadera planificación económica. Ahora bien, en todos los casos e incluso y con mayor motivo en el último apuntado, la misión esencial y única del Consejo Económico es una de estudio, investigación, preparación, informe, vigilancia y hasta desarrollo de preceptos legales, pero en ningún momento de sanción definitiva, que sólo puede realizar el Parlamento, ni de ejecución, que corresponde exclusivamente al Gobierno.

Composición del Consejo.

La autoridad, independencia y prestigio del Consejo Económico dependen principalmente del método que se elija para nombrar los consejeros y, por tanto, del cuidado que se ponga en seleccionar los más competentes, más íntegros, más devotos en sus tareas y más fieles a los intereses generales del país. Y también en parte considerable a los medios que se les proporcione, recompensas que reciban y garantías de todo orden que se les ofrezca. Hasta cierto punto es conveniente que sean representantes de los diversos intereses económicos de la nación, pero es aún más importante que sus informes y decisiones no sean simples transacciones entre unos intereses parciales y otros.

Teniendo todo ello en cuenta, una forma de composición a estudiar podría ser la siguiente :

1.- Quince delegados de los trabajadores del país elegidos por un sistema de representación proporcional y colegio nacional único por todos cuantos estén inscritos en el censo de trabajadores que confeccione el Ministerio de Trabajo. Fórmula alternativa o provisional podría ser la de que estos delegados fueran designados por los diversos órganos centrales de las asociaciones obreras nacionales en proporción al número de afiliados con que cada una cuente y con respecto al total de trabajadores del país.

2.- Otros quince representantes del capital invertido en las actividades económicas de la nación, designados en la forma que considere más conveniente el Ministerio de Hacienda, pero en la que se guarde la debida proporción, según el capital invertido, entre los diferentes tipos de actividades económicas.

3.- Treinta síndicos jurados de los intereses de los consumidores. La existencia de estos consejeros la considero la clave de toda la fórmula que expongo. No ignoro las dificultades que existen para que su designación sea adecuada y se conforme a los fines que se desean. Un procedimiento para lograrlo podría ser el de que su designación se atribuya al Parlamento a base de un sistema (mayoría o quorum especial, elección proporcional, etc.) que ofrezca las mayores garantías, y de que juren o prometan ante el mismo sus cargos antes de tomar posesión de ellos.

Para mayor garantía de podrían establecer reglas que condicionaran y calificaran su elección o nombramiento. Por ejemplo, incompatibilidad absoluta para el desempeño de otra función oficial o puesto privado, así como con el recibo de honorarios, subsidios, intereses o cualquier otra clase de remuneración de entidades, empresas, asociaciones o sindicatos representativos de intereses productores o que realicen actividades de

este tipo. Para ello, naturalmente, los consejeros de esta categoría deben disfrutar de sueldos, dietas o comisiones que satisfagan plenamente las necesidades de su vida y la dignidad de sus cargos y que les ofrezcan la tranquilidad necesaria para dedicar sus energías totales a la tarea que se les encomienda.

Como calificaciones que debieran estimarse al proceder a la designación de consejeros de esta categoría, podría establecerse el siguiente orden de preferencias: hombres de ciencia, técnicos profesionales, economistas calificados, secretarios y empleados de cooperativas de consumo, secretarios y empleados de Cámaras de Comercio exclusivamente (no las de industria o navegación o mineras), funcionarios públicos excedentes o retirados, publicistas, etc. Las calificaciones de los consejeros representantes de los productores - obreros y capital - no creo sea preciso determinarlas, ya que serán quienes los designen los más interesados en asegurar la capacidad de sus delegados.

Para asegurar la continuidad de la obra del Consejo sería conveniente establecer un sistema de nombramientos o elección por mitades o terceras partes cada tres años, por ejemplo, para todas las categorías con posibilidad de reelección o conformidad con la designación anterior para todos. De esta manera se asegura la renovación constante del Consejo sin demasiado riesgo de la continuidad y eficacia de su labor.

El Presidente del Consejo Económico debería ser elegido por el Parlamento a propuesta del Gobierno cada vez que se elija un nuevo Parlamento y por toda la duración de la vida del mismo. La elección de los vice-presidentes se haría por el propio consejo, existiendo cuatro, uno por cada uno de los dos primeros grupos de consejeros y dos por el tercero. El Presidente, los cuatro vice-presidentes y los secretarios podrían formar la Junta de Gobierno del Consejo.

Los elementos indicados hasta ahora forman el núcleo esencial del Consejo de acuerdo con mi criterio. No parece excesivo el número de sesenta consejeros para la serie de funciones que pueden desempeñar. En realidad, no podrían formarse más de quince comisiones, guardando siempre la misma proporción que se sugiere, sin tener que pertenecer a más de una los consejeros. Pero quedan aun otras dos consideraciones que exponer a este respecto.

Enlace con la Administración.

La primera concierne al enlace entre el Consejo y la Administración. Ni conviene que los funcionarios públicos designados por el Gobierno intervengan en las actividades normales del Consejo, lo que restaría independencia a éste y dejaría de ofrecer al ciudadano la garantía que puede suponerle la existencia del organismo, ni conviene tampoco que el Consejo Económico y la Administración pública se miren con hostilidad y trabajen de espaldas una y otra. La solución podría ser tal vez la de que los directores generales de aquellos departamentos que tienen una misión económica tengan la consideración de miembros natos del Consejo, con voz pero sin voto en las deliberaciones del mismo.

Por tener relación con este asunto creo interesante exponer la posibilidad de estudiar la conveniencia de aplicar al nombramiento de los directores generales que tengan la consideración de miembros natos del Consejo Económico el mismo procedimiento que se emplea en los Estados Unidos para la designación de los Secretarios de Estado o ministros norteamericanos. Es decir que el Consejo Económico tuviera que aprobar las designaciones que el Gobierno haga en cada caso. Ello ayudaría también a la continuidad de la política económica y crearía una solidaridad mayor entre las orientaciones del Consejo y la labor ejecutiva del Gobierno.

Consejos económicos regionales.

La segunda y aún más importante consideración es la referente al enlace entre el Consejo Económico y los consejos regionales, cuya creación estimo conveniente e inevitable. Si bien no todas las regiones o zonas tienen una misma conciencia de su personalidad política, mi experiencia administrativa me ha enseñado que todas tienen idéntica conciencia de su personalidad económica. Aparte de esta razón fundamental, existen otros factores que aconsejan su creación: la conveniencia de que un organismo con capacidad adecuada para ello interprete con autoridad los verdaderos intereses económicos de cada zona o región económica del país, no dejando que realice esta función un grupo de intereses parciales o preponderante en un momento dado; la ventaja de que todos los órganos ejecutivos locales cuenten también con la ayuda de una entidad consultiva autorizada; y, finalmente, la utilidad que pueden tener sus estudios y propuestas para información y guía de los que, desde un punto de vista nacional, tenga que realizar el Consejo Económico central.

Presuponiendo la existencia de consejos económicos regionales, es evidente que interesa fijar su enlace con el Consejo Económico central. Toda fórmula que para ello se establezca habrá de oscilar, a mi juicio, entre estos dos extremos:

1. la de que cada consejo regional designe un representante que, como los directores generales a que antes me he referido, actúan como miembros natos del Consejo Económico central, con voz pero sin voto, y
2. la de que cada consejo regional elija un número de consejeros, cuatro, por ejemplo, guardando siempre la proporción establecida, teniendo la misma consideración, derechos y preeminencias que los sesenta antes citados. Es decir, dar una estructura federal al Consejo Económico.

Si bien esta segunda fórmula, u otra cualquiera que se aproxime a ella resultaría más complicada y más cara para el país, acaso facilitara el que las medidas que propusiera el Consejo implicaran un mayor y mucho más claro consentimiento de todas las regiones e intereses regionales.

Secretaría del Consejo.

No creo que sea preciso insistir mucho respecto a la necesidad de que el Consejo Económico cuente con un Secretario general nombrado por la Junta de gobierno y probado el nombramiento por el Consejo en pleno, así como con el personal necesario a sus órdenes, nombrado por la Junta de gobierno a propuesta del Secretario General. Tampoco estimo conveniente indicar cuáles deben ser sus funciones: todas las de tipo secretarial que las actividades del Consejo requieran.

Pero además del Secretario General, no parece imprescindible la existencia de un secretario técnico que sea el jefe del servicio de estudios, laboratorio u observatorio económico, e todo a un mismo tiempo, que realice todas las investigaciones de este carácter que sean necesarias para el acierto y la eficacia del trabajo del Consejo Económico. La Secretaría técnica debe contar, no sólo con todos los medios personales y materiales que necesite, sino con autoridad para requerir la ayuda y cooperación de todos los organismos de carácter similar, aunque de fines más concretos, que se mantengan a base de fondos públicos, actuando como coordinador de todos ellos y pudiendo elevar al propio Consejo cuanta propuesta de informa al Gobierno considere oportuna para mejorar los procedimientos y referir la eficacia de los trabajos de todos los organismos aludidos anteriormente.

Aunque no tiene relación directa con el asunto a que se refiere esta nota, pero con el deseo de completar cuanto pienso respecto a la organización económica del Estado, me permito sugerir lo siguiente: que se estudie la creación de un Fiscal económico del Estado, dentro del propio Ministerio fiscal, con la misión especial de velar ante los tribunales de justicia por el leal cumplimiento por parte de todos, - el propio Gobierno y el mismo Consejo Económico entre ellos -, de los preceptos de todas las leyes de carácter económico aprobadas por el Parlamento y debidamente promulgadas. Ello contribuiría, a mi juicio, a dar mayores garantías a los ciudadanos y entidades nacionales respecto a todo posible abuso de este nuevo Poder económico del Estado moderno.

Londres, 25 de Octubre de 1945.