



Los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados de la Unión Europea: los diferentes modelos de diálogo



Comité Económico y Social Europeo



Comité Económico y Social Europeo

Los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados de la Unión Europea: los diferentes modelos de diálogo

Estudio realizado por Ignacio Hoces Íñiguez

Doctor en Derecho (UCAM), Licenciado en Derecho (UCM), Licenciado en Historia (UCM), Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

La información y puntos de vista contenidos en este estudio son los de su autor y no reflejan necesariamente la opinión oficial del Comité Económico y Social Europeo. El Comité Económico y Social Europeo no garantiza la exactitud de los datos recogidos en el estudio. Ni el Comité Económico y Social Europeo ni ninguna persona que actúe en su nombre podrán ser considerados responsables del uso que pudiera hacerse de la información contenida en el estudio.

El presente trabajo pretende trazar los rasgos más significativos de los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados de la Unión Europea a la luz de la tesis doctoral que defendió el autor en la Universidad Católica de Murcia (España).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL TEMA
2. LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES
 - 2.1. Los grupos socioeconómicos como instrumentos de la representación
 - 2.2. Los modelos de participación
 - 2.2.1. *La representación no institucional*
 - 2.2.2. *La representación institucional*
3. NOCIÓN DE CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
4. BREVE EVOLUCIÓN DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y LOS FUNDAMENTOS PARA SU CREACIÓN
5. LOS ACTUALES CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y SUS CARACTERÍSTICOS ELEMENTOS
 - 5.1. Composición y estructura
 - 5.1.1. *La representación particular en los Consejos: los trabajadores y empresarios*
 - 5.1.2. *Otros tipos de representación particular: organizaciones representativas de otros intereses socioeconómicos, los expertos, las regiones, las Administraciones Públicas y otros intereses*
 - 5.1.3. *Competencias*
 - 5.2. Organización de los trabajos
 - 5.2.1. Los órganos unipersonales: presidentes, vicepresidentes y secretarios generales
 - 5.2.2. Los órgano colegiados: Plenos, Mesas, Comisiones de Trabajo y otros órganos
 - 5.3. Competencias
 - 5.3.1. *Funciones principalmente de consulta*
6. INSTITUCIÓN PARA EL DIÁLOGO Y LA GOBERNANZA. UN INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
7. CLASIFICACIONES DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
8. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) constituyen actualmente los ejemplos más relevantes que existen en los Estados democráticos y de Derecho para la participación de los grupos de intereses socioeconómicos en los procesos de toma de decisiones públicas. Son sin género de duda, unas instituciones que, además de ser originarias de Europa, canalizan con un razonable éxito los pareceres de la misma sociedad en los asuntos socioeconómicos, por medio de los grupos a los que los ciudadanos pertenecen, para que de esta forma se dialogue entre organizaciones con intereses absolutamente opuestos, con el fin de, si es posible, llegar a soluciones, acuerdos o pactos.

En cualquier caso, los Consejos Económicos y Sociales como instituciones propias de la representación de intereses socioeconómicos operan en Europa bajo algunas diferencias orgánicas, otras funcionales o de naturaleza, que responden como es lógico y, entre otras razones, a las dispares tradiciones patrias¹.

Una vez dicho esto, comenzamos indicando que en las democracias contemporáneas después de la segunda contienda mundial fueron surgiendo en los Estados plataformas o estructuras que han dado cabida a las múltiples organizaciones que componen el tejido social, emergiendo el fenómeno que es denominado por una importante parte de la doctrina como “*neocorporativismo*”². Este suceso, es especialmente sensible en los aspectos socioeconómicos, porque actualmente, aún con el paso del tiempo, el trinomio Estado, capital y trabajo continúa siendo primordial en las sociedades avanzadas, y una fórmula necesaria e imprescindible para que los Estados emprendan la planificación y ejecución de las políticas públicas.

Por otro lado, además, el pluralismo, hecho indiscutible y enriquecedor del mundo occidental, implica necesariamente la existencia de numerosas organizaciones o grupos que quieren ser

¹ Ni siquiera todos los Consejos tienen la denominación de Consejo Económico y Social, respondiendo a este nombre exclusivamente once Consejos de los veintidós Estados que disponen de esta institución. Otros Estados prefieren denominarlo con otros adjetivos como Consejo Nacional de Economía y Trabajo (Italia), Consejo Económico, Social y Medioambiental (Francia), Consejo para el Desarrollo Económico y Social (Malta), Consejos para el Diálogo Social (Polonia), Consejo Económico (Dinamarca y Finlandia), Consejo de Acuerdo Económico y Social (República Checa), Consejo Tripartito (Lituania) Consejo Nacional de Trabajo y Consejo Central de Economía (Bélgica), Comité Económico y Social (República Eslovaca), Consejo Consultivo para Asuntos Económicos y Sociales (Austria).

² El término no es del todo pacífico, pues parece revivir, para algunos, las experiencias de ciertos regímenes antidemocráticos. Otras denominaciones que atienden al mismo fenómeno son “corporativismo societario”, simplemente corporativismo o, liberal corporativismo. MAESTRO, G., “Acerca del neocorporativismo”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 48, 1985, pág. 154. SOLÉ, C., “El debate corporativismo-neo-corporativismo”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, V. 26, nº 84, 1984, pág. 11. SERRANO RUIZ-CALDERÓN, J. M., “Neocorporativismo”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 74, 1988-1989, pág. 808. PÉREZ YRUELA, M., y GINER, S., “Corporatismo: El estado de la cuestión”, en *Revista Española de Investigaciones Científicas*, nº 31, págs. 19-20. Muy interesante es lo que sobre el asunto se recoge en PÉREZ DÍAZ, V., *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987, págs. 122-123.

escuchados para de esta forma llegar a satisfacer en la medida de lo posible sus reivindicaciones, sus intereses. Del mismo modo, la satisfacción de esos intereses repercute obviamente en la ciudadanía y en el logro de un mayor bienestar público, hechos estos que llevaron a que después de la Segunda Guerra Mundial adquirieran los grupos socioeconómicos en nuestro Viejo Continente un peso excepcional, especialmente consecuencia de la fuerza que los referidos grupos habían logrado en las complejas sociedades contemporáneas de masas, tanto en el aspecto profesional, como en el económico y en el social, sucesos más que suficientes para que las Administraciones les utilizaran, en un sentido positivo, haciéndoles partícipes en los procesos de toma de decisiones políticas, lo que hace que alcance sentido aquella frase acuñada por FORSTHOFF de que el “*Estado está obligado a compartir su poder con las fuerzas sociales organizadas*”³. Inevitablemente esta situación neocorporativa recibe un respaldo jurídico detrás, tanto que como bien vislumbró KAISER en 1956 el peso de los intereses es la principal característica constitucional de la hora actual del mundo⁴. En este mismo sentido, desde España, el que fuera presidente del Tribunal Constitucional, García-Pelayo, destacaría, coincidiendo con el maestro alemán, que, la relación entre Estado e intereses organizados coincide con la relación Estado y sociedad⁵.

En cualquier caso, este neocorporativismo que se ha construido para una mejor comunicación de los intereses organizados con el Estado, está hoy desvinculado de las ideologías, o dicho de otra manera, los grupos de interés como hecho relevante, no se encuentran situados o representados en las estructuras parlamentarias, sino en organismos compatibles con las instituciones representativas de la democracia liberal y no responden al diseño previo y exclusivo del poder como en algunos viejos regímenes, por el contrario se organizan en libertad y coexiste con el pluralismo social. En definitiva es una forma de integrar en los asuntos de índole pública de los Estados, dentro de la política demo-parlamentaria, a las asociaciones y demás modelos de auto-organización de la sociedad.

De esta manera, el arquetipo político de nuestras democracias se reorganizó en toda Europa posibilitando la entrada y participación de los grupos, participación que puede ser determinada, concreta o, puede realizarse de forma continuada, por medio de instituciones permanentes, como son los Consejos Económicos y Sociales nacionales e instituciones similares, que existentes en veintidós Estados de la Unión Europea, tienen un enorme valor democrático, pero a pesar de ello, no son lo suficientemente conocidos, incluso cuando a pesar de ser una

³ FORSTHOFF, E., *Sociedad industrial y Administración Pública*, ENAP, Madrid, 1967.

⁴ KAISER, J. H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, MANGIAMELI, S. (Trad.), Giuffrè, Milán, 1993.

⁵ GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 110.

institución que favorece la participación ciudadana, la separación entre la sociedad política y la sociedad civil parece en ocasiones acrecentarse y con ella la democracia representativa.

2. LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES

Es frecuente y ya habitual, que la doctrina constitucionalista invoque a la representación de intereses como una clase de representación disímil a la moderna representación política. De esta forma, la representación de intereses atiende a esa clase de representación que quiere asegurar la participación de los grupos socioeconómicos y, por consiguiente distintos de los partidos políticos, con el fin de intentar influir en las decisiones públicas, de participar en ellas o, incluso, de alcanzar el mismo Poder⁶.

De esta manera, por tanto, la representación de intereses se relaciona íntimamente con dos posicionamientos jurídico-políticos. Por un lado, intenta dar respuesta a la representación de los grupos u organizaciones, mientras que, además, esa representación atiende a intereses sectoriales o fraccionales o, dicho de otra manera, es la representación que se interesa por la voluntad de determinados grupos considerados como dignos de una especial protección dentro de una comunidad política.

Por el contrario, el concepto contemporáneo de representación política, orquestado históricamente por medio de las principales revoluciones europeas del siglo XVIII, se fundamenta en la negación de la representación de las cuestiones políticas ante el poder propias del Antiguo Régimen, que por resumir, se refiere a la nación y no a una facción o grupo concreto, es general, no se circunscribirá a unos asuntos concretos, y es además libre, no está sujeta, como en el Antiguo Régimen, a un mandato imperativo o vinculado.

Las diferencias por tanto entre la representación política y la representación de intereses son indudables. Aquélla tiene en consideración los intereses de la colectividad y, por ello, constituye la representación de los intereses generales o políticos; además de, estar articulada por el cauce de los partidos políticos, que a su vez reciben el voto individual de los ciudadanos, mientras que, como explica BOBBIO⁷, la representación de intereses, representa los intereses grupales, fraccionales o grupales.

Visto esto, la primera cuestión que se puede indicar es que la representación de intereses tiene unos rasgos caracterizadores que se pueden ordenar en dos: es una verdadera clase de representación que se articula por medio de grupos de interés; y, la representación cabe ejercerla para distintas finalidades.

Esta representación de intereses guarda ciertos parecidos con lo que SARTORI denominó como representación sociológica, que tiene como inherente a la misma representación la similitud o

⁶ DE ESTEBAN, J., *La representación política y su variante, la representación de intereses*, Tesis Doctoral inédita, U.C.M., 1953, pág. 217.

⁷ BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Trotta, Madrid, 2003, pág. 496.

semejanza que existe entre el representante y sus representados. En esta clase de representación el representante personifica las características del que representa⁸.

2.1. Los grupos socioeconómicos como instrumentos de la representación

En los regímenes occidentales democráticos el protagonista es el pueblo y por consiguiente cada ciudadano es el actor fundamental. Ello implica que corresponde a los ciudadanos la posibilidad de participar en los asuntos públicos. Esa canalización de la participación se instrumenta principalmente por el cauce de los partidos políticos, al ser estos hoy los principales instrumentos de participación en los asuntos públicos. Pero junto a los partidos políticos, las relaciones entre los Estados y los ciudadanos pueden ejercerse por medio de los grupos y organizaciones, pues en nuestros días constituyen, como se ha visto, unos verdaderos actores de la vida social y política.

Esas relaciones entre el Estado y la sociedad se articulan mayormente mediante las actividades de los grupos, pero a diferencia de los partidos políticos que son las organizaciones que por antonomasia articulan los sistemas democráticos como instrumentos fundamentales para la participación política; y de los movimientos sociales, cuyas formas de acción colectiva se encaminan más bien al logro de cambios sociales, los grupos de interés pretenden influir en los sistemas políticos, en particular en aquellos extremos que afectan a cuestiones socioeconómicas.

El inicio y la evolución de los grupos de intereses socioeconómicos han sido estudiados por una parte de la historiografía contemporánea. Destacan en ella, y es justo subrayarlo, las aportaciones que se han plasmado desde la escuela norteamericana con MAIER⁹ y CHMITTER¹⁰ al frente; al igual que las recogidas por la escuela italiana capitaneada por PIZZORNO¹¹.

Sin querer entrar ahora en las consecuencias que tuvieron las revoluciones burguesas para los grupos o cuerpos intermedios, es necesario entender, eso sí, los resultados que las crecientes tensiones del primer capitalismo contemporáneo acecharon a los patronos y a los obreros en el conocido problema entre el capital y el trabajo en plena Revolución Industrial. Fruto de ello,

⁸ SARTORI, G., *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992, págs. 225-226.

⁹ Entre otros, MAIER, C. S., “Los vínculos ficticios... de la riqueza y de la ley: sobre la teoría y la práctica de la representación de los intereses”, en BERGER, S. (Comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

¹⁰ Entre otros artículos, SCHMITTER, P. C., “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad”, en BERGER, S. (Comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

¹¹ PIZZORNO, A., “Los intereses y los partidos en el pluralismo”, en BERGER, S. (Comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

devino una pujante conciencia por parte de la clase trabajadora por constituir grupos para la defensa de sus intereses, intereses colectivos por tanto, esto es, el interés de una pluralidad de personas hacia un bien apto para satisfacer una necesidad común en palabras de SANTORO-PASSARELLI¹², pero circunscritos en esta coyuntura, a cuestiones simplemente socioeconómicas.

En efecto, una vez se rebasaron las restricciones a la asociación que el primer liberalismo implantó¹³, no tardaron en constituirse asociaciones y grupos que buscaban ayuda y seguridad en los ámbitos económicos y/o profesionales, toda vez que al mismo tiempo apareció una nítida percepción social que consideró incapaz a ese sistema de proteger las situaciones socio-laborales de la población, más todavía cuando incluso existió una marginación en los Parlamentos nacionales de los intereses de la clase trabajadora, toda vez que como es conocido los únicos intereses profesionales que durante un tiempo se pudieron manifestar en el seno de las Asambleas políticas eran los de los patronos como clase burguesa.

No es este lugar para tratar el reconocimiento que a lo largo y ancho de Europa se fue dando al derecho de asociación, pero en cambio es conveniente advertir que fue precisamente en pleno conflicto industrial entre capital y trabajo cuando floreció de nuevo en Europa, tras el “*paréntesis liberal*”, el reconocimiento jurídico y político de la acción colectiva. Fue en ese contexto cuando el Derecho Político de los Estados europeos valoró de forma positiva la posibilidad de representar a esos grupos para de tal forma conseguir una mejora de la armonía social¹⁴.

Fue en esos momentos cuando entra en juego la representación de intereses, que en un principio se ciñó a establecer mecanismos corporativos de cooperación de naturaleza netamente sectorial, pero poco a poco se fueron articulando por iniciativa estatal nuevos tipos de representación de intereses con la intención de mejorar el ambiente social que a lo largo de la Edad Contemporánea reivindicaron juristas como DUGUIT¹⁵ y como ROMANO¹⁶, sociólogos como

¹² SANTORO-PASSARELLI, F., *Nociones de Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pág. 19.

¹³ La Ley Chapelier de 14 de junio de 1791 vino a completar la obra iniciada en Francia por el Edicto Targot de 1776 y que había continuado con el Decreto Allard de marzo de 1791. En Gran Bretaña desde 1744 aparecieron normas restrictivas para las asociaciones de trabajadores, pero el golpe definitivo se dio 1799 y 1800 con las Combination Acts. Del mismo modo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano consagró en su artículo tercero que “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella”.

¹⁴ Es por esta razón que la representación de intereses se ha articulado mayoritariamente en torno a los intereses socioeconómicos y dentro de ellos tienen todavía en el siglo XXI un especial reconocimiento los grupos de intereses profesionales, precisamente porque han tenido y hoy mantienen en nuestras sociedades una gran importancia en la solución de problemas políticos.

¹⁵ DUGUIT, L., *Manual de Derecho Constitucional*, ACUÑA, J. G., (Trad.), Madrid, 1926, págs. 167-170.

DURKHEIM¹⁷, y escuelas de pensamiento, como por ejemplo, la Escuela Histórica alemana, el magisterio de la Iglesia Católica o el socialismo europeo¹⁸.

El estudio por parte de la Escuela Histórica alemana de la historia y filosofía medieval hizo que GIERKE¹⁹ recuperase para el derecho político contemporáneo las corporaciones, llevando luego a Durkheim a considerar a la corporación como un órgano básico de la vida política. Del mismo modo, la Iglesia Católica también planteó respuestas para que los intereses grupales se tuvieran en cuenta por los poderes públicos, instando a la colaboración entre intereses diversos con el objeto de lograr el bien común y la armonía social. Asimismo, otras escuelas de pensamiento, como el socialismo o el tradicionalismo, instaron a politizar lo socioeconómico, procurando incluir en las cámaras destinadas a la representación política a representantes de las corporaciones. Así, entre otros, SAINT-SIMON, BLANC, LASKI o RIGOLA, u otros de espectros ideológicos divergentes, como RENAN, BENOIST o APARISI Y GUIJARRO, fueron partidarios de una representación mixta en las instituciones políticas, lo que inevitablemente nos muestra el camino para abordar a continuación los tipos en los que la representación de intereses se puede plasmar.

2.2. Los modelos de participación

En la Edad contemporánea se han articulado diferentes modelos o cauces para que los grupos de intereses socioeconómicos participen en la vida pública. De un modo particular parte de la doctrina europea e iberoamericana²⁰ se ha preocupado de este específico asunto, recogiendo meritorias clasificaciones. De este manera, el jurista francés TROTABAS en los años sesenta del siglo pasado, sintetizó en cuatro las formas de participación de estos grupos²¹, pero

¹⁶ ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1969.

¹⁷ Durkheim, È., *La división del trabajo social*, Akal, Madrid, 2001.

¹⁸ FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “La historia del corporativismo en Europa. Aproximación a las formas jurídico-políticas de representación del trabajo”, en *Diálogos, Revista electrónica de Historia*, vol. 13 nº 1, febrero-agosto, 2012, pág. 155. Elemental sobre esta materia es el trabajo de GARCÍA CUADRADO, A. M., “La representación parlamentaria de intereses socio-económicos en la doctrina constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 88, 2013, págs. 169-214.

¹⁹ PENDÁS, B., “Estudio preliminar”, en GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. XLVII.

²⁰ Desde tierras hispanoamericanas destacan las clasificaciones que tanto Delfino de Palacios como Cueto Rúa perfilaron. DELFINO DE PALACIOS, M., “La institucionalización del pluralismo socioeconómico a nivel parlamentario”, en VALADÉS, D. (Coord.), *Constitución y grupos de presión en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977, págs. 61-84. CUETO RÚA, J., “La representación de intereses económicos en el Estado moderno” en *Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1966, págs. 177-185.

²¹ TROTABAS, L., “Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française”, en *Travaux de VI colloque des facultés de Droit et des Sciences Economiques*, Toulouse, mayo 1958, Dalloz, París, 1959, págs. 165 y ss. Distinguió entre reordenar el sufragio para instaurar una representación de intereses, incluir en las Cámaras de representación política a representantes de los intereses socioeconómicos, crear Consejos Económicos, integrar a los representantes de estos intereses en comisiones administrativas.

realmente la clasificación de LOEWENSTEIN²² ha sido la que más ha influido en los últimos tiempos. Para el maestro constitucionalista alemán son cinco los cauces de integración de los grupos: por medio de los partidos políticos de interés económico; mediante la integración en una segunda Cámara parlamentaria; a través de la combinación de asambleas políticas con económicas; por medio de las experiencias corporativistas de regímenes autoritarios y totalitarios o por medio de la participación grupal en los Consejos Económicos y Sociales.

Si bien, en lo que ahora interesa, desde la doctrina constitucionalista española ha sido la profesora GUTIÉRREZ NOGUEROLAS la que ha actualizado con suma precisión los distintos instrumentos con los que se hace partícipe en el caso singular del proceso político español a los grupos de intereses socioeconómicos²³, clasificación que tomamos, aun a sabiendas de que no es la práctica unánime en todos los Estados de la Unión Europea.

2.2.1. La representación no institucionalizada

Dentro de la representación no institucionalizada, los grupos suelen participar en la elaboración de decisiones públicas generalmente por medio de dos cauces, sea por medio de acuerdos esporádicos, pre-normativos o de concertación con los Gobiernos²⁴ o por la actuación que emprenden, en algunos Estados, los conocidos como grupos de presión²⁵.

El primer caso atiende a los supuestos en los que el Ejecutivo negocia con uno o varios grupos de intereses socioeconómicos algún acuerdo; mientras que el segundo, la representación informal o formal, según qué Estados, con los grupos de presión, implica una forma de expresión de los intereses socioeconómicos.

2.2.2. La representación institucionalizada

La historia contemporánea europea nos da muestras de que los tipos de representación institucional de los grupos de interés socioeconómico son más variados y frecuentes. En este sentido se pueden distinguir tres fórmulas.

La primera, es la inclusión de los grupos en órganos o estructuras administrativas de la Administración. La composición de dichos órganos suelen responder a criterios tripartitos,

²² LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970. Siguen este magisterio, entre otros, el constitucionalista argentino VANOSSI, J. R., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo social*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, págs. 311 y ss.

²³ GUTIÉRREZ NOGUEROLAS, A., *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*, UNED, Madrid, 2004, págs. 41-49.

²⁴ Por ejemplo los llamados Pactos de la Moncloa en España de 1977 o el Acuerdo Económico y Social de 1984 a 1986 (AES). Hay suficientes ejemplos en los Estados de la Unión Europea. Ver AVDAGIC, S., RHODES, M., VISSER, F., *Social Pacts in Europe. Emergence, evolution, and institutionalization*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

²⁵ VON BEYME, K., *Los grupos de presión en la democracia*, Belgrano, Buenos Aires, 1986. RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003.

garantizándose de esta manera los gobiernos su participación en esos comités, consejos o comisiones de habitual naturaleza consultiva. Suelen ser órganos sectoriales dedicados a una cuestión particular del ámbito socioeconómico, siendo ejemplo el Consejo Rector del Fondo de Garantía Salarial de España.

Otra fórmula es su inclusión en las instituciones parlamentarias. En algunas ocasiones esa presencia viene dada porque se designa parcialmente en una Cámara a miembros de los grupos de interés o, también, porque la totalidad de la Cámara la conforman entre miembros de los referidos grupos. Ambas experiencias se han vivido durante el pasado siglo XX, tanto en regímenes demo-liberales como bajo sistemas antidemocráticos, e incluso en nuestros días, existen ejemplos de esto, como son el Senado irlandés o el Consejo Nacional de Eslovenia.

Interesante a estos efectos fue el proyecto de renovación del Senado que el general DE GAULLE presentó en 1969 a referéndum con la intención de dotar al Senado de la V República de una mayor representación socioeconómica y cultural integrando al Consejo Económico y Social, propuesta que finalmente resultó desestimada por algo más de un millón de votos.

Por último, hallamos a los Consejos Económicos y Sociales, instituciones en su inmensa mayoría de naturaleza pública y consultiva, que ofrecen, con carácter general, la posibilidad de participación ciudadana por medio de los grupos que los representan. Se ejercitan en los asuntos socioeconómicos generales y pasan en la inmensa mayoría de los supuestos por ser el principal órgano asesor en tales materias.

3. NOCIÓN DE CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados pertenecientes a la Unión Europea no constituyen un conjunto homogéneo, más al contrario, existen diferencias en ocasiones acusadas, lo que inevitablemente produce dificultades para establecer una definición que abrace las características de todo ellos.

En cualquier caso es conveniente recordar algunas de las definiciones que se han recopilado desde la mejor dogmática. Desde España, MONTALVO CORREA y PEÑA PINTO han enunciado descripciones al respecto. El primero entendió que los Consejos son “*órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, y cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas*”²⁶. Marcos PEÑA del mismo modo propuso una noción descriptiva de lo que son en la actualidad los Consejos, resaltando que “*son instituciones de democracia participativa, al estar formados por los interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil organizada y porque participan en los asuntos públicos a través de procedimientos de consulta o, en su caso, negociación*”²⁷.

Desde tierras galas, Jean-Paul DELEVOYE propone una definición que enfatiza el carácter fortalecedor que en las democracias liberales tienen los CES, al indicar que se trata de “*la institución democrática encargada del diálogo social y civil para respaldar a las instituciones responsables de la vida política: Gobierno y Parlamento*”²⁸.

Son bastantes por tanto las definiciones que de Consejo Económico y Social se han aportado, algunas se han aventurado desde tierras americanas²⁹, pero en realidad son instituciones que por

²⁶ MONTALVO CORREA, J., “Los consejos Económicos y Sociales u otros órganos similares”, ponencia en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 2005.

²⁷ PEÑA PINTO, M., “Democracia participativa y cooperación internacional: la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales en EUROsociAL II”, en *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, Colección Documentos de Trabajo, nº 14, EUROsociAL, Madrid, 2014, pág. 13.

²⁸ DELEVOYE, J-P., “Los Consejos Económicos y Sociales frente al reto de responder a las cuestiones fundamentales que se plantean nuestras sociedades y de mejorar su capacidad para expresar las expectativas de los ciudadanos (CESE de Francia)”, en *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, Colección Documentos de Trabajo, nº 14, EUROsociAL, Madrid, 2014, pág. 163.

²⁹ Para NJAIM se trata de “*instituciones en las cuales están representados sectores importantes (si no los más importantes) de la economía y la sociedad para cumplir funciones de trascendencia, tales como el asesoramiento al gobierno en materia de legislación económica, el establecimiento de las bases para la contratación pública y para acuerdos sobre salarios y precios mínimos entre el capital y el trabajo y hasta para acuerdos entre las fuerzas políticas que posteriormente el Parlamento reconoce*”. NJAIM, H., “La regulación constitucional de los grupos de presión: la crisis de los Consejos Económico-sociales ilustrada por el caso venezolano”, en VALADÉS, D. (Coord.), *Constitución y grupos de presión en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977, pág. 92. ERMIDA URIARTE encontró la clave en que los Consejos son “*órganos públicos de integración plural y de*

sus propios rasgos pueden ser definidos de múltiples maneras, tantas como notas acerca de su naturaleza, composición, funciones o estructura se quieran acentuar.

Si buscamos una definición que aglutine los diversos tipos que se encuentran en la Unión Europea, podemos establecer que son instituciones, generalmente previstas en sus textos legales y Constituciones, aunque no siempre sea así, habitualmente de carácter consultivo de Gobiernos, Parlamentos u otras instituciones, en asuntos socioeconómicos, en la que se congrega a los interlocutores sociales (empresarios y trabajadores) y, en numerosos supuestos, a otros sectores de la vida civil organizada.

Son también los Consejos unos foros oficiales, normalmente con una alta importancia institucional dentro de las estructuras administrativas de los Estados, por medio de los cuales los grupos de intereses socioeconómicos de mayor peso en el país participan en el diseño de las políticas públicas de ámbito socioeconómico por medio de tareas generalmente consultivas y de otra naturaleza. Por consiguiente, son canales que habilitan a participar en el proceso de toma de decisiones políticas relacionadas con el ámbito económico y/o laboral produciéndose un hecho esencial de mejora de la calidad democrática, al existir un diálogo entre sociedad y Estado.

representación de intereses profesionales". ERMIDA URIARTE, O., "Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur", en *Revista de Relasur*, nº 8, Montevideo, 1995, págs. 45-62.

4. BREVE EVOLUCIÓN DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y LOS FUNDAMENTOS PARA SU CREACIÓN

La creación de organismos con la misión de asesorar en materia socioeconómica remonta sus primeras experiencias a la antigüedad, si bien es en la Edad Moderna cuando adquiere la actividad consultiva un destacado protagonismo. De esta manera, en la Francia de ENRIQUE IV, en 1601, se creó una comisión asesora, conocida como *Consejo Superior del Comercio*, que tuvo por objeto restablecer el comercio interior y exterior. Si bien, la representación profesional en estas intuiciones consultivas tiene un significativo ejemplo en el *Consejo General del Comercio* que en Francia constituyó Luis XIV en 1710 con la participación de los principales comerciantes del reino.

En cualquier caso, ha sido durante el siglo XIX, particularmente en su segunda mitad, cuando arraigaron en los Estados de Europa instituciones con cierto parecido a los Consejos Económicos y Sociales actuales, por incorporar a representantes de las fuerzas económicas (patronal y sindicatos) a funciones consultivas, como fue el caso de la *Comisión de Gobierno para los trabajadores*, presidida por BLANC y conocida por el nombre de *Comisión de Luxemburgo*, que durante 1848 estuvo formada por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empresarios.

Otros Estados, como el recién creado italiano, o como Francia o Bélgica, crearon instituciones parejas, si bien, el primer Consejo Económico se estableció en Prusia en 1880 por la Ordenanza del rey GUILLERMO I con la clara intención de alejarse de postulados liberales³⁰, para lo cual creó un órgano compuesto por setenta y cinco miembros nombrados por el rey por un período de cinco años, distinguiéndose por un lado en cuarenta y cinco delegados elegidos entre las Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura y treinta miembros de los que la mitad eran obreros y artesanos designados libremente por el Ejecutivo. El Consejo, tal y como expuso magistralmente BISMARCK en su discurso inaugural, tuvo por misión emitir opinión sobre los textos legislativos de contenido económico a modo de consejo de expertos³¹ y defender los intereses de las distintas corporaciones³².

Estas pioneras experiencias de órganos consultivos de intereses socioeconómicos, como a su vez los Consejos Económicos primero y los Consejos Económicos y Sociales, después, son

³⁰ WOLFE, J. H., "Corporatism in German political life: functional representation in the GDR and Bavaria", HEISLER, M. O. (Dir.), *Politics in Europe. Structures and processes in some postindustrial democracies*, Mckay, Nueva York, 1974, pág. 324.

³¹ LATAUD, C., y POUDEX, A., *La représentation professionnelle. Les Conseils économiques en Europe et en France*, Marcel Rivière, París, 1927, pág. 81.

³² PRÉLOT, M., *La Représentation professionnelle dans la Constitution de Weimar et le Conseil économique national*, Tesis Doctoral de 29 de enero de 1924, Ediciones Spes, París, 1924, págs. 35-36.

instituciones que tienen en el Viejo Continente tanto su nacimiento, como su primera gran expansión.

Fue en la República de Weimar cuando se constitucionalizó en 1919 por primera vez el Consejo Económico, texto inaugurador en Europa del Constitucionalismo social y dotado de una importancia transcendental por ser también la primera Constitución en plasmar instituciones para la participación de los agentes sociales. De esta manera, el artículo 165 de la Constitución de 11 de agosto de 1919 facilitaba la creación de Consejos obreros en los centros de trabajo y en los distritos, y de un Consejo Económico de ámbito nacional, fundado en la idea de que los intereses grupales podrían dirigirse en beneficio del interés general.

Tal Consejo Económico significó la declinación de la lucha radical de clases por la que abogaba el socialismo más extremista alemán³³, integrándose por trescientos veintiséis miembros organizados en diez grupos de distintos sectores económicos (agricultura, silvicultura, pesa, industria, comercio, transportes, comunicaciones, funcionarios, etc.) con representantes de los empresarios y de los trabajadores y miembros designados por el Gobierno³⁴.

La Constitución encomendó al Consejo tareas en el orden económico del país. Del mismo modo, al Consejo se le confería un poder consultivo para informar preceptivamente al Gobierno acerca de los proyectos de ley de carácter económico y de protección social de interés fundamental (las más usuales), e incluso poseyó la facultad de presentar la iniciativa legislativa al Gobierno o ante el Reichstag.

Significativo es que la estructura organizativa del Consejo se asemeja bastante a la habitualmente utilizada en la actualidad. Algunos órganos internos eran unipersonales, como el presidente y el primer y segundo vicepresidente, y otros fueron colegiados, destacando el pleno, la Mesa, y las Comisiones Especiales y Permanentes.

Este Consejo Económico fue un extraordinario precedente a imitar por otros Estados, produciéndose la primera gran proliferación de Consejos durante el período de entreguerras entre los Estados europeos. Algunos Consejos siguieron la estela marcada en Weimar y fueron constitucionalizados (Polonia en 1921, Danzig 1922, la antigua Yugoslavia en 1921 o en Austria 1934), pero en la inmensa mayoría no tuvieron tal previsión constitucional.

Como apreció LINDER en 1932 en un magnífico estudio que editó la Sociedad de Naciones acerca de los Consejos Económicos que por entonces campaban en los diferentes Estados del

³³ HELLER, H., “El Derecho Constitucional en la República de Weimar. Derechos y deberes fundamentales. Sección V: de la Economía”, en *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985, pág. 280.

³⁴ De esta forma lo configuró la Ordenanza de 4 de mayo de 1920.

mundo³⁵, los Consejos Económicos reunieron en la inmensa mayoría de los casos a las agrupaciones profesionales más destacadas de los países y sus ocupaciones fueron primordialmente consultivas. No es este momento para analizar cada uno de los Consejos económicos de entreguerras, si bien puede ser interesante recalcar la importancia e influencia que tuvo el Consejo Económico Nacional de Francia de 1925, institución que se creó, tal y como dispuso su Exposición de Motivos, con la intención de unir solidariamente a todas las fuerzas sociales y productivas del país y para encargarle el estudio técnico de los problemas económicos de la vida francesa. El sindicalismo francés, liderado por JOUHAUX tuvo mucho que ver en la decisión final de HERRIOT de constituir mediante Decreto un consejo mediano (compuesto por cuarenta y siete miembros titulares) y con estructura parecida al de Weimar.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial regresó el interés por los Consejos Económicos, toda vez que se ganó conciencia por parte de los diferentes grupos ideológicos de la necesidad y urgencia por realizar reformas políticas en las que estuvieran presentes las fuerzas sociales, puesto que era necesario que éstas cooperasen en las maltrechas economías y porque, en gran medida, los grupos socioeconómicos habían participado en la victoria contra las Potencias del Eje.

Esta colaboración con el Estado tuvo su repercusión con la aprobación en Luxemburgo del Consejo Económico Nacional el 4 de agosto de 1945 o en Bélgica el Consejo Central de Economía y el Consejo Nacional de Trabajo de 1952. No fueron ajenos a estas dinámicas otros países, como por ejemplo Francia que constitucionalizó el Consejo en la Constitución de 27 de octubre de 1946, o Italia en la Constitución de 27 de diciembre de 1947.

Merece en cualquier caso la pena entrar a conocer, aun sea someramente, cuáles han sido los elementos que más influyeron en la creación de los Consejos Económicos. En cualquier caso, podemos concretar en dos las razones que motivaron que los poderes públicos decidieran plantearse la confección de estos instrumentos.

En primer lugar, no hay duda de que existió a finales del siglo XIX una constatación gubernamental y previamente popular acerca de que las estructuras constitucionales de la representación política estaban resultado insuficientes a la hora de representar en el proceso público los intereses de grupo. En efecto, las estructuras de la representación política habían resultado insuficientes, a los ojos de ciertas clases, por varias causas. Una de ellas, posiblemente la más substancial, es que el proceso de participación política, al ser exclusivamente individual e inorgánico, sólo tenía en cuenta la posición individual de cada sujeto, quedando por consiguiente al margen, los intereses de los grupos y organizaciones que componen el tejido

³⁵ LINDER, E., *Étude sur les Conseils Économiques dans les différents pays du monde*, Sociedad de Naciones, Ginebra, 1932.

social. Otra razón fue que la representación política liberal, representativa en un principio de los intereses de la clase burguesa, estaba demostrando la inoperancia para solucionar las reivindicaciones de los trabajadores.

Este proceso dificultó las relaciones sociales entre los distintos grupos sociales, los ciudadanos en definitiva, con el Estado, lo que sumado a la percepción de unas instituciones poco representativas, llevó a un creciente sentimiento de marginación institucional, que finalmente se determinó en una reorientación de las estructuras de los Estados para dar cabida y espacio a los grupos económicos de mayor peso, e integrar en su seno a los más destacados grupos de cara a los procesos decisorios. De esta forma surgió lo que se ha calificado como “*democracia económica*” o “*democracia social*”. Este fenómeno condujo a que surgieran numerosas propuestas de creación de espacios públicos a ocupar por los grupos de intereses económicos o profesionales. Las hubo desde todas las tendencias, aunque podemos llegar a afirmar que el boceto inicial y concreto de los Consejos Económicos y Sociales se ideó desde ideas socialdemócratas.

De esta manera, el primer Consejo Económico de Europa en su configuración moderna, nació como consecuencia del proyecto conocido como COHEN-KALISKI, proyecto que tuvo su base teórica en los cuadernos de “*Sozialistischen Monatshefte*” y que a pesar de las primeras reticencias del Partido Socialdemócrata Alemán, finalmente contó con su respaldo. Este proyecto junto al de SINZHEIMER sostuvo el mantenimiento de instituciones parlamentarias formales con el complemento del sistema de Consejos como expresión de la democracia económica, negando por tanto la posibilidad que algunos viejos sindicalistas mantenían de crear un Parlamento económico o profesional en pie de igualdad con el Parlamento político³⁶.

Del mismo modo, en Francia el primer Consejo Económico lo impulsaron sindicalistas de la talla de JOUHAUX, VLOIS o BONCOUR. Bajo el deseo expreso de sindicalizar la Tercera República diseñaron programas y propuestas colectivas que prepararan los que se denominó “*el paso de la democracia política a la democracia social*”³⁷ y de esta manera representar en un Consejo a las distintas fuerzas económicas de Francia, hecho que tras la decisión en 1924 tomada por HERRIOT tuvo su plasmación real en 1925 con el Consejo Económico Nacional.

Visto así, por tanto, los Consejos Económicos atienden a una preocupación real y sincera por mejorar el sistema democrático, su representatividad y la legitimidad de las decisiones públicas. Tal enriquecimiento democrático se demostró cuando se integraron institucionalmente las dos

³⁶ MEDINA ECHEVARRÍA, J., “La representación profesional en las Asambleas Legislativas” en *Anales de la Universidad de Valencia*, Año VII-15, 1926, págs. 228-234.

³⁷ CHATRIOT, A., “Les apories de la représentation de la société civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XX siècle”, en *Revue française de droit constitutionnel*, n° 71, julio 2007, pág. 540.

dimensiones del ciudadano: la individual, integrada en las instituciones de la representación política; y la social, con instituciones como los Consejos compuestos por los grupos socioeconómicos a los que los mismos ciudadanos pertenecemos.

El segundo gran fundamento de los Consejos fue la pretensión por lograr la armonía social. Teniendo en cuenta las complejas reivindicaciones de los trabajadores para que sus intereses se tomaran en consideración, y bajo la presión de los posibles conflictos en caso de no alcanzarse la consecución de la paz social, entendieron los poderes públicos, pasaba por cierta colaboración entre trabajadores, empresarios y Estado. Esa colaboración en espacios tenía por misión conciliar intereses y a la par mejorar las condiciones laborales y los rendimientos productivos, lo que finalmente devino en un interés estatal por intervenir en la economía por medio de ciertos órganos de consulta y/o de colaboración. En tal sentido, los Consejos también responden a la urgencia de los Estados por establecer áreas de encuentro entre grupos de intereses contrapuestos que llevan al diálogo y a la colaboración y derivadamente a una mejoría del clima social. Sin género de duda, la presencia de organizaciones y grupos de intereses en los Consejos alienta la negociación y el compromiso de agregación de sus demandas en el seno de la estructura jurídico-pública del Estado constitucional y no al margen de ellas, pues otros caminos hacen crisper el ambiente social³⁸.

Pero esta institución, hay que decirlo claramente, se aleja de ser una segunda o tercera Cámara con facultades de decisión legislativa. Los CES occidentales se estructuran como unas instituciones de participación, de consulta, de estudio, de deliberación³⁹, en algunos casos de concertación, desempeñando, por consiguiente, trabajos alejados de las competencias de las instituciones en las que descansa la representación política. En los CES se representan intereses socioeconómicos, no representan la voluntad política de un Estado, sólo y en todo caso, están representados los grupos en proporción de su importancia económica y social.

³⁸ A estos fundamentos achaca de alguna manera Enrique Herrera el origen de los Consejos. HERRERA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales. La participación democrática de los grupos socio-profesionales*, EUDEBA, Buenos Aires, 1972.

³⁹ MONEREO PÉREZ, J., *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pág. 99.

5. LOS ACTUALES CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y SUS CARACTERÍSTICOS ELEMENTOS

Nuestros coetáneos Consejos Económicos y Sociales nacionales y las instituciones similares de los Estados miembros de la Unión Europea⁴⁰ poseen una serie de elementos y características que los diferencian de otros organismos. En esta institución destacan primordialmente algunas notas que atienden a su composición y estructura y, otras, a sus funciones y facultades.

5.1. Composición y estructura

Desde que nacieron los primeros Consejos Económicos, el asunto de la composición es un tema peculiar, toda vez que no es extraño visualizar que uno de los atractivos de mayor envergadura, es precisamente los miembros que los integran.

Desde sus mismos orígenes los Consejos disponen de una estructura corporativa, infiriendo de ello que la designación de sus miembros es en base a criterios corporativos (aunque no siempre profesionales), por entenderse que son las organizaciones y los grupos los legítimos representantes de los intereses socioeconómicos de los ciudadanos. Esos primeros Consejos Económicos se estructuraron en dos direcciones: por un lado, los que se llegaron a configurar como un órgano de técnicos expertos en las materias a asesorar, siendo ejemplo, el Consejo Económico de Letonia de 1929⁴¹; o, aquellos que junto a los expertos se integraban las organizaciones profesionales que determinaba su norma de aplicación, como sucedió en el Consejo Económico de Weimar, entre otros, o incluso los que tenían representación gubernamental, como sucedió, por ejemplo, en el Consejo Económico de Finlandia de 1928⁴².

Como se puede apreciar, los Estados que fueron inaugurando un Consejo Económico como foro de participación, adaptaron sus estructuras al cuerpo económico que querían tener presente. Hoy, al igual que en los orígenes, los Consejos integran a los sectores que los poderes públicos desean tengan voz institucional, si bien, desde hace ya algunas décadas, por lo general, los Consejos dejaron de apreciar simplemente a las organizaciones económicas incluyéndose a las de peso social o incluso a las de otros sectores; por ello, actualmente reciben muchos de estos órganos la denominación de Consejo Económico y Social.

⁴⁰ Debo citar en cualquier caso, como destacadísimos ensayos que han abordado una comparativa de los Consejos Económicos y Sociales, el trabajo de MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F., ROJO TORRECILLA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales (España y otros países comunitarios)*, Ibdem, Madrid, 1993, y el de CHABANET, D., y TRECHSEL, A.H., *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*, Eudo, Florencia, 2011.

⁴¹ Se trataba de un órgano consultivo compuesto de expertos, funcionarios y profesionales de reconocido prestigio y acreditada experiencia, sin formar parte las organizaciones sociales.

⁴² Lo formaron veinte miembros, dieciséis de los sectores económicos y cuatro representantes de varios ministerios.

Como estamos hablando de órganos de participación, lo que se espera de los mismos es que estén articulados con una adecuada representación, por lo que para ello resulta crucial la correcta representación de los grupos que integran los sectores relacionados con los asuntos a tratar. No cabe duda de que la utilidad de los Consejos resultará consecuencia en gran medida de la correcta decisión de la representación, tema este que nos lleva a abordar la legitimidad de los Consejos Económicos y Sociales.

Parece lógico que la tarea de identificación de los intereses a representar es una ocupación capital si se quiere dar legitimidad a esta institución que, como veremos, es una institución de la democracia participativa. Esa representatividad será apropiada y efectiva, si se da cabida a los componentes de los agentes socioeconómicos más destacados y representativos, porque así necesariamente los Consejos serán representativos de la sociedad socioeconómica que afirman representar. Realmente, la autoridad de esta institución, como también de otras muchas de naturaleza similar, reside en la representación de los grupos socioeconómicos más relevantes o de la sociedad civil, como también obviamente en los trabajos que desarrollan⁴³.

A diferencia de las instituciones que albergan la representación política cuyas fuentes de legitimidad orbitan en razón de los votos como forma de expresión del sufragio universal, en los Consejos Económicos y Sociales su legitimidad se ubica en razón de la representatividad de los grupos aquí integrados y en el peso real e importancia cuantitativa que tienen en la sociedad. Del mismo modo, el cálculo del peso es una tarea relevante, pero a su vez ardua, pudiéndose efectuar tal medición según métodos dispares, cuyos resultados a su vez variarían, como puede ser según utilidad social, estructura, influencia, afiliados o votaciones, si bien, el termómetro que valore el peso de los grupos es una tarea a la vez compleja.

Sea cual fuere el sistema de medición de los intereses que deben estar representados en los Consejos, instituciones que por lo general pretenden ser los más sobresalientes órganos de representación de los intereses socioeconómicos de un determinado territorio (supranacional, nacional, regional o local), en última instancia le corresponde a los poderes públicos concretar qué intereses se van a representar, cuya errada decisión tiene como consecuencia el cuestionamiento de su legitimidad y que la participación activa de los ciudadanos por medio de esos grupos quede coja o parcialmente eficaz. No cabe olvidar que los Consejos son foros de diálogo entre los grandes intereses sociales y económicos de la sociedad y entre éstos y el Estado.

⁴³ En concreto explica Rubio Núñez que el principal reto de esta clase de instituciones se halla en el campo de la legitimidad de la representación que afirman ostentar, que es cuestionada por muchos, como en su labor desempeñada. RUBIO NÚÑEZ, R., “La guerra de las democracias”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007, pág. 95.

Los actores de los Consejos Económicos y Sociales son, por lógica, los grupos que defienden los intereses socioeconómicos de los ciudadanos que tienen suficiente dimensión, y son ellos a su vez los que seleccionan, proponen o designan a los miembros que van a ser representantes. Son, por tanto, las organizaciones, grupos, asociaciones que vertebran la sociedad los verdaderos protagonistas de los Consejos. Ejemplos de estos son los interlocutores sociales (sindicatos y patronal), organizaciones medioambientales u organizaciones no gubernamentales, de consumidores, agrícolas u otras organizaciones como las familiares, religiosas o de la juventud.

Como instituciones permanentes, los Consejos suelen contar con la presencia de los agentes sociales y también con otros grupos de la sociedad civil organizada. Dentro de esta se circunscriben diversas organizaciones socioeconómicas, no teniendo cabida hasta la fecha aquellos grupos que no gozan de permanencia y, por supuesto, aquellos grupos que dentro de los cauces que habilitan las tecnologías de la información y de la comunicación aglutinan a un importante número de seguidores, pues se considera que éstos están más cerca de lo que hoy conocemos como opinión pública.

Pero además, la sociedad es cambiante, dinámica y plural, de forma que los Consejos tienen el reto de adaptarse a dichos cambios. Modificaciones en sus estructuras que en ocasiones implican necesariamente cambios normativos, complejos a veces, pero que necesariamente deben abordarse si, como se pretende, quieren dar voz a la sociedad haciendo de la institución una radiografía fiel de la realidad socioeconómica del Estado.

5.1.1. La representación particular en los Consejos: los trabajadores y empresarios

Todos los Consejos Económicos y Sociales nacionales que existen actualmente en los Estados miembros de la Unión Europea integran representantes de los empresarios y de los trabajadores. Esta es una nota unánime en los Consejos. Con carácter general se incluyen a las grandes federaciones o confederaciones de sindicatos y de empresarios, de forma que integrando simplemente a las más representativas de ámbito nacional, se permite representar a la globalidad de los trabajadores y empresarios. En los casos en los que únicamente están representadas esas organizaciones generales de intereses empresariales o sindicales, con ellos se abarcan a todos los sectores socioeconómicos y, por esa razón algunos Consejos se permiten no tener que representar singularmente a cada uno de los sectores económicos o áreas profesionales.

Polonia, por ejemplo, cuenta con un Consejo en el que el grupo de los trabajadores y el grupo de los empresarios no hacen distinción sectorial, incluyéndose a las organizaciones de nivel nacional más representativas que participen en varios sectores de la economía. En el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Malta se sientan los sindicatos y las organizaciones de

trabajadores más representativos a nivel nacional. Al igual que ocurre, y dejamos como último ejemplo, en el Consejo Económico y Social de Luxemburgo, pues son las organizaciones más representativas de trabajadores y empresarios sus protagonistas con un total de treinta y seis asientos de los treinta y nueve que dispone el Consejo.

Pero también es cierto que, si bien algunos Consejos han optado por incluir a las organizaciones patronales y de trabajadores más representativas de carácter general, bastantes más son los Consejos que asimismo incluyen también una pequeña participación de sectores laborales muy concretos.

En España, por ejemplo, el Consejo Económico y Social integra en el grupo primero (trabajadores) y en el segundo (empresarios) a las organizaciones más representativas, algunas de ámbito nacional y otras de ámbito más regional, pero no son organizaciones dedicadas exclusivamente a un sector laboral concreto. Si bien, en el grupo tercero, en cambio, se localizan a entidades y asociaciones representativas de sectores socioeconómicos concretos, como el agrícola, marítimo-pesquero, de consumidores o usuarios o de la economía social. En Francia, el Consejo Económico, Social y Medioambiental incluye, además y entre otros muchos intereses, específicamente a organizaciones profesionales específicas, como de la agricultura, del comercio, de la artesanía o a los autónomos. El Consejo Económico y Social de Portugal tampoco se escapa de este análisis, incluyendo a representantes, por ejemplo, de la agricultura, de la banca o del comercio, entre otros; o el Consejo Económico y Social de Grecia porque tanto el grupo a como el b incorporan asociaciones profesionales de empresarios y de trabajadores de distintos sectores, como la construcción, turismo, sector público y demás.

Mientras que no se aprecia como un denominador común una representación diferenciada de múltiples sectores profesionales, más que sólo y en su caso en algunos concretos y relevantes de cada Estado concreto, sí que se observa que, en una importante variedad de casos, se han querido integrar no a un único sindicato sino a los más representativos. De esta forma, en nuestros días, al igual que como ya se reparó en los años setenta del siglo pasado⁴⁴, en los Estados donde coexisten varias centrales sindicales de ámbito nacional, el legislador ha querido que se repartan los asientos del Consejo entre los sindicatos con suficiente representación, hecho relevante en tanto que posibilita un mayor pluralismo al permitir que participen organizaciones de trabajadores normalmente con distintas ideologías.

De entre todos los ejemplos posibles, destaca por su abundancia el Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia, al contar con representantes sindicales de variadas tendencias ideológicas. Cuenta dicha institución con representantes de diversos sindicatos, algunos con una

⁴⁴ HERRERA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales. La participación democrática de los grupos socio-profesionales*, EUDEBA, Buenos Aires, 1972, pág. 95.

ideología comunista, otros socialistas y algunos social-cristianos. Países Bajos, Portugal y España, también cuentan, entre otros, con un Consejo que permite la diversidad ideológica de los representantes de los trabajadores.

5.1.2. Otros tipos de representación particular: organizaciones representativas de otros intereses socioeconómicos, los expertos, las regiones, las Administraciones Públicas y otros intereses

En las estructuras de los Consejos se suelen integrar otras organizaciones representativas de algún aspecto socioeconómico relevante para la sociedad. Nos referimos a organizaciones que representan otros intereses socioeconómicos, como son, entre muchos, los asuntos relacionados con el consumo, asuntos religiosos, de la mujer u organizaciones relacionadas con la defensa de causas como el medio ambiente o la promoción de los derechos humanos.

De nuevo el ejemplo francés es paradigmático. En él se integran también miembros de organizaciones discordantes como asociaciones familiares, de jóvenes, estudiantes, consumidores, cooperativas, autónomos y demás. Otro buen ejemplo lo podemos situar en Bulgaria. Su Consejo Económico y Social, organizado en tres grupos, uno de empresarios, otro de trabajadores y un tercer grupo representativo de varios sectores, como el agrícola, el de la producción, de consumidores, de derechos de la mujer, de los jubilados y de organizaciones ecológicas, etc. Del mismo modo, dispone de una composición plural, el Consejo Económico y Social portugués, al haber integrado al turismo, los seguros, las finanzas, a los autónomos, las familias, los jóvenes empresarios, la universidad y representantes de las personas con discapacidad. Por poner unos últimos ejemplos interesantes, Rumanía incluye en su grupo tercero, atendiendo al modelo del Comité Económico y Social Europeo, a diversas estructuras de la sociedad civil, como organizaciones de derechos humanos, organizaciones relacionadas con la salud, la discapacidad de las personas, o jubilados, autónomos o entidades para la erradicación de la pobreza. Por otro lado, el Consejo Económico y Social heleno incluye en su grupo c, o tercer grupo, a una interesante combinación de intereses sociales como cooperativas, representantes de abogados, de médicos, de distintas cámaras, de las personas con discapacidad, de municipios, de organizaciones sobre cuestiones de igualdad de género o, también, de padres de familias numerosas. Finalmente, el Consejo Económico y Social de la República Eslovaca tiene un grupo tercero representativo de los grupos de interés de la sociedad civil distintos de los empresariales y sindicales, constituido por asociaciones e instituciones representativas cuyas actividades se lleven a cabo a nivel nacional, que estén acreditadas por la Unión Europea y que lleven funcionando al menos tres años.

Es relevante el hecho de que un destacado abanico de Consejos hace participar con voz y voto a expertos o técnicos de reconocido prestigio. Podemos señalar algunos ejemplos al respecto. De

nuevo Francia es uno de ellos, al contar con diez expertos en asuntos económicos, quince en asuntos sociales, culturales, deportivos o científicos y quince en medio ambiente. El Consejo Económico y Social de los Países Bajos ostenta once expertos independientes, comúnmente catedráticos de Ciencias Económicas, Derecho, Finanzas o Sociología, además del Director del Banco Central de Holanda y del Director del Departamento de Análisis de Política Económica. En el Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia son diez los expertos que se nombran, mientras que en los Consejos Económicos y Sociales de España y de Portugal se designan a seis y cinco personalidades respectivamente de reconocido prestigio y experiencia en temas socioeconómicos.

En algunas ocasiones las regiones se encuentran particularmente representadas en los Consejos. Portugal en su Consejo Económico y Social lo prevé con claridad al disponer que las regiones autónomas insulares de Madeira y las Azores tienen asiento. Grecia y su Consejo Económico y Social también se suma a esta opción, incluyendo a dos miembros de la Unión Helénica Central de las Regiones.

Es relevante la cantidad de Consejos en los que están representados los intereses de la Administración, situación que ocurre en los Consejos Económicos y Sociales de composición tripartita, como Croacia, Eslovenia, Lituania, Finlandia o el de la República Checa. En algún caso, como en el Consejo para el Diálogo Social de Polonia, la presencia gubernamental es muy inferior a la de los otros intereses (trabajadores y empresarios).

5.2. Organización de los trabajos

Los Consejos Económicos y Sociales se organizan de forma bastante similar. En realidad, desde los primeros Consejos, desde al menos el creado en la República de Weimar, todos se rigen por medio de unos órganos similares.

Atendiendo a la casuística general de los Consejos la organización interior se puede clasificar en dos tipos: los órganos colegiados y los órganos unipersonales.

5.2.1. Los órganos unipersonales: presidentes, vicepresidentes y secretarios generales

Existen tres órganos cuya titularidad o representación es generalmente unipersonal. Estos órganos son el presidente, los vicepresidentes y el cargo de secretario general, si bien eso no quita, que en el respectivo organigrama de cada Consejo, existan personas que trabajen en la Presidencia o para los secretarios generales, de hecho es bastante corriente que, por las funciones que se arrojan estos últimos, sean los que acumulan mayor número de personal a su servicio.

Todos los Consejos disfrutan de una presidencia que normalmente asume una serie de funciones que van desde representar a la propia institución, convocar reuniones o dirigir los debates.

En ocasiones los presidentes son miembros efectivos del Gobierno (como en el caso del Consejo Económico de Finlandia o en el Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa, cuyos presidentes son los primeros ministros), en otros casos son designados directamente por el Gobierno (caso de Grecia e Italia, por ejemplo), o por el Parlamento (Portugal). En muchos supuestos los nombra el Pleno (como sucede en Francia, Rumanía o en la República Eslovaca), mientras que en otros es necesario el consentimiento de Gobierno y Pleno del Consejo, como sucede, proporcionamos algún modelo, en el Consejo Económico y Social de Bulgaria o en el de España.

Además, los presidentes ejercen sus funciones por lo general por un período de tiempo igual al de los miembros-consejeros, pero existen supuestos en los que es diferente, como acontece en los supuestos en los que la presidencia es rotativa, caso, a modo de ejemplo, del Consejo Consultivo para Asuntos Económicos y Sociales de Austria, con una presidencia rotativa por tiempos de seis meses entre las cuatro organizaciones que conforman el Consejo o, también en los casos de Croacia, con una alternancia anual entre las tres partes implicadas (Gobierno, patronal o sindicatos), Polonia (anual por cada uno de los tres grupos), Lituania (rotativa cada seis meses entre los tres grupos), Luxemburgo (por dos años de acuerdo con el principio de alternancia de los grupos) y Eslovenia (entre los interlocutores por un año o menos en su caso).

Como modo más habitual de obrar, los Consejos suelen elegir a su presidente ente los miembros del Consejo, pero en ocasiones, las menos, es designado entre personas independientes al Consejo, caso este que sucede en el Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica, que es nombrado por el rey entre personas independientes o, en el Consejo Económico y Social de España, que es nombrado por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y de Economía, previa consulta de los tres grupos de representación que integran el Consejo, debiendo contar con al menos dos tercios de los miembros de la institución. También Italia y Portugal comparten parecidos con este proceder. En Portugal el presidente lo designa la Asamblea de la República exigiéndose una mayoría de dos tercios de todos los miembros presentes en la votación que, en todo caso, deben representar a la mayoría absoluta de los Diputados en el desempeño efectivo de sus funciones, mientras que en Italia, el presidente del Consejo Nacional de Economía y Trabajo es nombrado por el presidente de la República a propuesta del presidente del Consejo de Ministros y previa deliberación del Consejo de Ministros.

Aunque, como venimos diciendo, la presidencia de los Consejos Económicos y Sociales es una órgano unipersonal, la excepción se encuentra en Dinamarca, puesto que tanto el Consejo Económico como el Consejo Económico Medioambiental comparten presidencia, y la

componen cuatro miembros nombrados por el Gobierno e independientes de las organizaciones representadas. De entre ellos, se elige a un efectivo presidente.

En cuanto a la figura del vicepresidente o vicepresidentes, estos suelen encargarse de las funciones encomendadas a los presidentes cuando no pueden ejercerlas. En el Consejo Económico y Social de los Países Bajos y en el de España, por ejemplo, son dos los vicepresidentes, aunque lo más común es que existan tantas vicepresidencias como grupos o, cuando el presidente pertenece a un grupo, los vicepresidentes suelen ser personas de los grupos restantes, como sucede, a modo de simples ejemplos, en Países Bajos y Luxemburgo. Si bien en los dos Consejos de Bélgica, esto es, en el Consejo Nacional de Trabajo y en el Consejo Central de Economía, cada uno cuenta con cuatro vicepresidencias, dos por cada grupo.

En cambio, sobre los secretarios generales recaen los asuntos técnicos y de gestión administrativa y de personal de los trabajos de los Consejos. El titular es una única persona, a excepción de Austria, que cuenta con dos secretarios, uno para el grupo de los empresarios y otro para el de los trabajadores.

5.2.2. Los órganos colegiados: Plenos, Mesas, Comisiones de Trabajo

Cuentan la inmensa mayoría de los Consejos con un Pleno o con Asambleas Plenarias como principal órgano para la toma de decisiones, integrándolo todos los miembros del Consejo. Las características de estos Plenos son muy distintas entre Estados, en especial, en los aspectos referidos a su organización y funciones.

Hay algunos Consejos que han establecido que la regla general es que sus sesiones sean públicas, supuesto más típico en los Consejos Económicos y Sociales del sur de Europa (España, Francia, Italia y Portugal), en cambio, en otros, la regla general es la de la privacidad (por ejemplo en Austria, Bulgaria y en Finlandia).

Una tónica más común es que se exija un mínimo de asistentes para que las decisiones en el Pleno se puedan llegar a adoptar, siendo incluso en muchos casos necesario un consenso para que la resolución se apruebe (casos estos de, por ejemplo, Lituania, Irlanda, Croacia o Eslovenia).

Los Plenos o Asambleas se reúnen con carácter general bien de forma ordinaria o también de manera extraordinaria. La frecuencia con la que se reúne el Pleno en sesión ordinaria varía bastante, asiduidad que es mensual en el Consejo Económico y Social de España, en el de Croacia, en el Consejo Económico de Finlandia, en el Consejo Tripartito de Lituania o en el Consejo Económico y Social de los Países Bajos, en este caso normalmente coincidiendo con el tercer viernes de mes. En el Consejo Consultivo para Asuntos Económicos y Sociales de Austria

la frecuencia también es mensual, siendo la peculiaridad que se reúnen en la sede de la organización a la que en esos momentos pertenezca el miembro que presida el Consejo. Menos veces se convoca en sesión ordinaria el Pleno de los Consejos de otros Estados. Se reúne de manera general cada dos meses en el Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa o en el Consejo para el Diálogo Social de Polonia. En Portugal, el Pleno de su Consejo se convoca en sesión ordinaria al menos seis veces al año con periodicidad bimensual. Una vez al trimestre es la regla habitual mínima de convocatoria del Pleno tanto en el Consejo Central de Economía como en el Consejo Nacional de Trabajo belga, mientras que en los supuestos del Consejo Económico y Social de Grecia la Asamblea General se reúne como mínimo dos veces al año; una vez al semestre, no siendo posible otra frecuencia, en el Consejo Nacional Económico y Social de Hungría.

Otros Consejos reúnen a sus Plenos de manera ordinaria como mayor continuidad. De tal manera ocurre en el Consejo Económico y Social de Rumanía pues este convoca ordinariamente a su Pleno cada semana, mientras que en Francia, el Consejo Económico, Social y Medioambiental se reúne de forma ordinaria el segundo y cuarto martes y miércoles de cada mes a razón de una sesión por día.

Del mismo modo, también suelen existir órganos conocidos como Mesas o Comisiones Permanentes (reciben otras denominaciones) que son los encargados de las gestiones más diarias en los trabajos del Consejo y de las líneas generales de actuación de la institución. Están compuestos por un número de miembros inferior al del Pleno para permitir una mayor agilidad, al igual que están en ellos representados un número de miembros proporcional entre los grupos.

Los Consejos, a su vez, se dotan de unas Comisiones de Trabajo y Secciones que, con las singularidades de cada cual, son las encargadas de preparar y estudiar los asuntos, para luego, una vez llegados a acuerdos, elevarlos para su tramitación final ante el órgano de decisión final (el Pleno). Son realmente los órganos de “fontanería” de los Consejos y en donde se fabrican las decisiones a adoptar. Esas Comisiones, Secciones o Grupos de Trabajo, por indicar algunas de las denominaciones utilizadas, pueden ser y usualmente así son de varios tipos. Algunas de carácter más estable y, otras, que se constituyen expresamente si el asunto del cual deben asesorar no es usual o no tienen encaje en los sectores que estudian las referidas Comisiones. Hay una excepción muy particular, puesto que en Dinamarca ni el Consejo Económico ni tampoco el Consejo Económico Medioambiental disponen de estas Comisiones, en ambos casos es la Presidencia (formada por cuatro miembros) la que junto a los expertos que requiera elaboran los borradores de informes.

5.3. Competencias

5.3.1. *Funciones principalmente de consulta*

Los Consejos son instituciones generalmente de consulta, aunque no siempre sólo ejercen funciones consultivas, encuadrándose dentro de los órganos consultivos que proponen pero que no toman decisiones⁴⁵. Emite por tanto sus criterios y juicios acerca de los asuntos que otro órgano les someta. Cuando son órganos de consulta, desempeñan una función consultiva institucional, que claramente los distingue de los otros órganos consultivos que existen en los Estados miembros de la Unión Europea, puesto que su tarea es permanente y general. Los Consejos no entran, normalmente, a valorar la legalidad de las consultas planteadas, más bien concluyen la opinión que les merece unas determinadas normas que les someten a juicio.

En numerosos supuestos los juicios que emiten lo hacen porque su parece es preceptivo, pero en abundantes casos los informes y dictámenes versan sobre temas que les remite el poder público de manera facultativa.

Del mismo modo, existen una gran cantidad de Consejos que disponen de la facultad de presentar opiniones por su propia iniciativa dentro de los campos de actuación de la institución.

Dentro de esta función consultiva los juicios que expresan no son vinculantes, aunque en algún caso si posteriormente a la emisión del informe, el órgano solicitante se desvincula del criterio que se expresó debe motivarlo expresamente, caso que ocurre en Polonia cuando el Consejo de Ministros no se ajusta a la opinión del Consejo o, en su lugar, introduce modificaciones substanciales al proyecto en comparación al proyecto inicialmente consultado. En este supuesto del caso de Polonia tal justificación se realiza ante el Parlamento.

Las resoluciones como decimos en este caso no son vinculantes, pero, a pesar de ello, dichas decisiones de los Consejos siempre contribuyen a la formación de una opinión pública erudita, en este caso la de las organizaciones presentes en la institución, lo que contribuye obviamente de alguna manera a lo que algunos han denominado⁴⁶ la corrección de la discrecionalidad política.

Las funciones de los Consejos Económicos y Sociales no usurpan las funciones legislativas de los Parlamentos, aunque existen casos, pocos, en los que los Consejos Económicos y Sociales tienen asignados competencias normativas. En Italia, por ejemplo, el Consejo tiene constitucionalmente atribuida la posibilidad de iniciativa legislativa, permitiendo su Ley que en materias de su competencia pueda hacer llegar al Gobierno, a las Cámaras, a las Regiones y a

⁴⁵ DUVERGER, M., *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, pág. 137.

⁴⁶ CALVO ORTEGA, R., *Estado Social y participación asociativa*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 85.

las Provincias Autónomas sus iniciativas legislativas. En Polonia, en el seno del Consejo para el Diálogo Social se permite que el grupo de los empresarios y el de los trabajadores puedan alcanzar acuerdos colectivos de trabajo de ámbito supra empresarial. Por su parte, el Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica permite concluir convenios colectivos de aplicación obligatoria, mientras que en Eslovenia su Consejo Económico y Social dispone de iniciativa para sugerir la adopción de nuevas leyes o para solicitar la modificación de las leyes vigentes.

En definitiva, ellos no sustituyen de modo alguno a los Parlamentos en cuanto a su composición ni funciones, aunque sí representan intereses, en este caso socioeconómicos, que vienen a complementar y a perfeccionar el sistema representativo liberal.

Esa función consultiva, que la inmensa mayoría de Consejos ejercen, puede ser respecto del Gobierno (como sucede en España, Luxemburgo, Malta o Polonia), otros respecto del Parlamento y Gobierno, los más (como en Eslovenia, Portugal, Rumanía, Grecia y Holanda). Caso peculiar el de Irlanda pues no emite juicios sobre decisiones, lo que realiza con carácter ordinario es analizar e informar al primer ministro, de quien depende, sobre el desarrollo general de la economía.

Simplemente por terminar, y siendo muy variados los distintos cometidos de los CES, es interesante la posibilidad introducida en el año 2008 en el Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia, al permitirse que los ciudadanos, con una solicitud mínima de quinientos mil franceses, puedan ejercer el derecho de petición al Consejo sobre cualquier cuestión que tenga conexión sobre asuntos socioeconómicos y medioambientales.

Los Consejos con funciones de consulta legislativa son sin duda los más numerosos en Europa, pero hay algunos que además o exclusivamente cuentan entre sus atribuciones con unas funciones de coordinación (el de los Países Bajos) o con funciones de información sobre cuestiones estratégicas y orientativas relativas a la economía (Irlanda).

6. INSTITUCIÓN PARA EL DIÁLOGO Y LA GOBERNANZA. UN INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Vivimos en una etapa en que los Estados son cada vez más complejos y las sociedades cada día más plurales. Tal complejidad y pluralidad se descubre, en el ámbito que nos ocupa, en unos intereses aceleradamente dinámicos e ilimitados, cuyos sustentadores son los ciudadanos y cuyas reivindicaciones deberían ser tenidas en cuenta por los poderes públicos. Esta situación y marco es visto desde el prisma gubernamental como una tarea compleja, puesto que en definitiva identificar problemas, proponer soluciones y ser eficaces y eficientes en las medidas que se ejecutan o en las decisiones que se implantan, constituyen una ardua tarea.

En este contexto acuñado y en una coyuntura democrática el diálogo entre los posicionamientos es necesario y la discusión y búsqueda de consensos, una obligación, siendo en los Consejos Económicos y Sociales el “*modus operandi*” diario de trabajo. De lo anterior se desprende que, si están representados en los CES intereses en ocasiones opuestos y rivales, para poder llegar a tomar decisiones, para el debate previo incluso, será necesario un diálogo entre los representantes de esos distintos intereses. Por esto, en más de una ocasión se ha calificado a los Consejos como foros institucionalizados de diálogo⁴⁷. En su seno se espera una participación profunda y viva en la que el diálogo es la técnica elemental de trabajo, diálogo que generalmente encuentra frutos y consecuencias positivas. Esos resultados positivos se plasman en unos documentos consensuados en forma de dictámenes, informes, resoluciones, memorias, etc. Ejemplo paradigmático de lo aquí recogido es lo que sucede en el Consejo Económico y Social de Eslovenia, en el que todas las decisiones se adoptan por unanimidad, de manera que las negociaciones sobre un asunto determinado continúan hasta que el consenso llegue a alcanzarse o, en su caso, hasta que llegue el día fijado previamente como última fecha para su alcance.

Muchos Consejos permiten que se realicen votos particulares por no estar conformes con todo o con una parte del contenido de la resolución.

Como se ha podido ver, los Consejos son instituciones creadas para el diálogo, que favorecen la democracia dialogante de la que habló Giddens⁴⁸, en definitiva, como espacios de encuentro entre posicionamientos distintos con el objeto de alcanzar consensos. A ese diálogo se le conoce comúnmente por el nombre de diálogo social, identidad que aparece en la inmensa mayoría de los mismos, pero que en algunos está destacada en sus propias leyes de creación, como sucede,

⁴⁷ DURÁN LÓPEZ, F., (Coord.), *El Diálogo social y su institucionalización e España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

⁴⁸ GIDDENS, A., *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1996.

damos algunos ejemplos, en el Consejo Económico y Social de Grecia, en el de Rumanía, Polonia, Malta o en el de la República Checa⁴⁹.

El diálogo social es una noción jurídico-política que en los últimos tiempos se está generalizando, haciéndose mediante ella hincapié en la negociación en el ámbito social o, al menos, en el contexto de las relaciones laborales, e implicando un intercambio de opiniones entre partes sociales y una disposición a encontrar posiciones afines. El diálogo social va en cualquier caso más lejos que la concertación, en tanto que ésta es una expresión de diálogo social que implica, como técnica, la presencia del poder público⁵⁰ como una parte más.

Los Consejos Económicos y Sociales han sido desde sus primeros orígenes unos organismos para el diálogo y de encuentro de pactos, pero, atendiendo a las distinciones que se acaban de inferir, los Consejos Económicos y Sociales nacionales se configuran o bien como una institución en la que el Poder Ejecutivo forma parte de su composición o, más bien, como un instituto en el que el Gobierno está al margen del diálogo. En el primer supuesto, lo frecuente es que exista un proceso de concertación en su seno, en el otro, los Consejos libran un papel primordialmente consultivo, dejando para otros foros los lugares de concertación.

Del mismo modo, en algunos Estados pertenecientes a la Unión Europea, se están distinguiendo dos géneros de diálogo atendiendo a la naturaleza de sus protagonistas, de manera que se suele hablar de diálogo social cuando los actores son organizaciones sociales, sindicatos y patronal primordialmente, usándose la noción de diálogo civil cuando se suman otros actores de la sociedad civil. Para los Estados que los distinguen, el diálogo civil tiene una mayor envergadura, contribuyendo a puntualizar la postura de la sociedad civil acerca de las políticas económicas y sociales. De esta forma ocurre en el Consejo Económico y Social de Bulgaria, sede que aborda los temas relacionados con el diálogo civil, mientras que del diálogo social se encarga el Consejo Nacional de Colaboración Tripartita.

Asimismo, los Consejos como instrumentos de diálogo ocupan de la misma manera una posición crucial dentro de las nuevas formas de gestión de poder o “*gobernanza*”. El uso de este término lingüístico, hoy bastante frecuente, atiende a una gestión más horizontal del poder acrecentando el diálogo entre los actores e implicando a más ciudadanía en las decisiones que les van a afectar. Hablamos por tanto de un estilo, una concreta forma de gestionar los asuntos públicos, en la que se permite participar a los actores públicos y privados y en la que, por tanto,

⁴⁹ En el caso griego es el artículo 82.3 de la Constitución. En Rumanía es el artículo 1.2 de la ley que rige la organización y funcionamiento, ley 222/2015, de 24 de julio. En Malta el artículo 5.3 de la Ley XV de 2001. En Polonia el Consejo para el Diálogo Social es el nombre de la institución creada por la ley de 24 de julio de 2015. En la República Checa con claridad lo incorpora el artículo 1 de los Estatutos.

⁵⁰ SCHMITTER, P.C., “La concertación social en perspectiva comparada, en ESPINA, A. (Comp.), *Concertación social, neocorporatismo y democracia*, Madrid, 1991, pág. 67.

los Consejos tienen mucho que decir, puesto que hoy de alguna manera canalizan el deseo de la sociedad por tomar parte en los procesos políticos sin la necesidad de organizarse como un partido político.

Por otro lado, es bastante conocido que existe en algunas naciones europeas una apatía hacia lo público, cierta desconfianza hacia las instituciones, por considerarse que éstas están al margen de los ciudadanos y que operan a sus espaldas e intereses. Por eso, merece la pena una reflexión acerca de las posibilidades que ofrecen los Consejos Económicos y Sociales como refugio de los intereses socioeconómicos y albergue de los ciudadanos para participar por medio de sus propias organizaciones. Una estructura estable como los Consejos permite que se pueda utilizar como instrumento para el fortalecimiento de los lazos de compromiso entre los ciudadanos y las instituciones y para ampliar, como señalaría Rosanvallon, la legitimidad y, por tanto, la confianza institucional⁵¹, porque realmente los Consejos Económicos y Sociales y sus figuras afines pueden servir mayormente para provocar impacto en las decisiones públicas y de esta forma valer para la democracia participativa, como complemento de la democracia representativa. En definitiva, es una institución para mejorar la calidad de la democracia, de ahí que en alguna ocasión se ha calificado a los Consejos bajo la expresión de ser un puente de comunicación entre la sociedad civil organizada y las instituciones⁵².

⁵¹ ROSANVALLON, P., *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Madrid, 2010.

⁵² Es un buen ejemplo el Comité Económico y Social Europeo, institución imitada en abundantes aspectos por los Consejos Económicos y Sociales nacionales y que se describe como “*un puente entre Europa y la sociedad civil organizada*”.

7. CLASIFICACIONES DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

La doctrina ha recogido algunos modelos de los Consejos Económicos y Sociales, pudiéndose recordar ahora las brillantes clasificaciones que tanto Ojeda Avilés⁵³, desde Europa, como Villavicencio Ríos⁵⁴ desde tierras americanas, estipularon a principios de los años noventa del pasado siglo. Pero realmente, desde que se publicaron tales clasificaciones, los Consejos Económicos y Sociales de los Estados de la Unión Europea han experimentado modificaciones, lo que a mi modo de entender justifica que se deban replantear los modelos, aunque conviene fijar previamente una realidad y es que se podrían establecer tantas clasificaciones como elementos a comparar se desee. En cualquier caso proponemos las siguientes clasificaciones, con los resultados que a continuación se expresan.

- a) Una primera clasificación, obviamente, es la que atiende al **ámbito de aplicación territorial** al que el Consejo extiende sus competencias. Así, en Europa existen Consejos supranacionales como el Comité Económico y Social Europeo o el Comité Económico y Social de la Gran Región, Consejos nacionales, regionales y/o locales.
- b) Otra clasificación debe tener en cuenta **la naturaleza jurídica** del Consejo. En nuestros días, se puede distinguir entre los Consejos Económicos y Sociales que tienen un reconocimiento directo de la Constitución del Estado, situación que concurre en Portugal, Francia, Italia, Grecia, Rumanía y según una parte de la doctrina también en España; aquellos Consejos Económicos y Sociales, de simple previsión legal e instituidos por ley, como se aprecia en Irlanda, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Luxemburgo, Malta, Polonia, Hungría, Bulgaria y Finlandia; los que se han creado por acuerdo formal, siendo ejemplo Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Lituania y República Checa; o el supuesto de acuerdo informal que aparece en Austria.

Por consiguiente, se deduce que es en los Estados de la Europa meridional junto con Francia y Rumanía en donde tiene un mayor predicamento la constitucionalización de los Consejos Económicos y Sociales. Otra reflexión es que la inmensa mayoría de Estados no lo tienen previsto en sus constituciones políticas y que los Consejos creados por acuerdo predominan en los Estados de Europa Oriental.

⁵³ OJEDA AVILÉS, A., “¿Qué Consejo Económico y Social?”, en OJEDA AVILÉS (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992, págs. 93-112.

⁵⁴ VILLAVICENCIO RÍOS, A., “Los Consejos Económicos y Sociales en los países europeos”, en OJEDA AVILÉS (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992, págs. 53-71.

Brevemente exponemos algunas notas acerca de los Consejos Económicos y Sociales constitucionalizados:

Italia

El Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo tiene su más importante fundamento jurídico en las Constitución Italiana de 1947 (artículo 99), habiendo sobrevivido, al menos nominalmente, al referéndum que se celebró el 4 de diciembre de 2016 y que preveía una reforma constitucional, y en lo que ahora interesa, la supresión del Consejo. No siendo necesaria la transcripción literal del precepto jurídico, el citado artículo prescribe que en todo caso la institución debe estar formada por expertos y representantes de las categorías productivas, según la respectiva importancia numérica y cualitativa, según establezca la ley. Del mismo modo, se indica la naturaleza consultiva del órgano respecto de las Cámaras y del Gobierno en las materias que la ley encomiende, estableciendo singularmente, la facultad de iniciativa legislativa para contribuir de ese modo a la legislación socioeconómica del Estado.

Francia

La Francia de la Quinta República recoge en su Constitución de 1958 tres artículos dedicados al Consejo Económico y Social (69 a 71), que fueron modificados en la reforma del año 2008, cambiando su denominación a Consejo Económico, Social y Medioambiental, fijando un techo máximo de miembros (doscientos treinta y tres) y consagrando el derecho de petición de los ciudadanos. Lo configura como un órgano consultivo del Gobierno sobre proyectos de ley, ordenanzas o decretos y también respecto del Gobierno y Parlamento sobre cualquier problema económico, social o medioambiental. Dentro de los diferentes cometidos, es destacable que el propio texto constitucional invita a que un miembro del Consejo pueda ser designado para que exponga ante las Cámaras parlamentarias el dictamen aprobado sobre los proyectos o proposiciones sometidos a su criterio.

Portugal

El Consejo Económico y Social de Portugal no estuvo previsto en la redacción original de la Constitución de la República de 1976. Será la reforma constitucional articulada en 1989 la que introdujo en el artículo 95 a este órgano, si bien la reforma de 1997 ha localizado actualmente al Consejo en el artículo 92 de la Carta Magna.

Fija al Consejo Económico y Social como un órgano de concertación y consulta en las políticas socioeconómicas, invitándosele a la elaboración de las propuestas de grandes opciones y del desarrollo económico y social y demás que la ley recoja. Indica la obligación de que esté representado el Gobierno, las organizaciones de trabajadores, las actividades económicas y de las familias, las Regiones autónomas y las corporaciones locales.

Grecia

Más reciente es el Consejo Económico y Social de Grecia, creado en 1994, pero que se constitucionalizó con la reforma de la Constitución griega de 1975 aprobada en el año 2001, al introducir al Consejo Económico y Social en el artículo 82.3 estableciendo que es la sede del diálogo social en las políticas económicas y sociales, así como sobre proyectos y proposiciones de ley.

Rumanía

Del mismo modo, Rumanía disfruta de un Consejo Económico y Social con protección de rango constitucional, pues la Constitución de 1991, después de su revisión del año 2003, define al órgano en su artículo 141 en el sentido de configurarlo como un órgano consultivo del Parlamento y del Gobierno, en los campos que indique la ley orgánica que abarque su desarrollo.

España

Por último, en España existe una interesante discusión doctrinal acerca de la relevancia constitucional del Consejo Económico y Social que fue creado por ley en el año 1991, pues hay quienes entienden o rechazan que ese Consejo sea el previsto en el artículo 131.2 de la Constitución Española, existiendo, en mi opinión, argumentos convincentes para no aceptar como fundamento del actual Consejo el referido precepto constitucional, argumentos que, resumiendo, se sustentan en su diferente composición, en sus distintas competencias y en la intención del legislador que se desprende de los debates parlamentarios⁵⁵.

Por otro lado, algunos Consejos han sido creados por ley, sin existir ninguna previsión expresa en sus Constituciones, siendo estos la inmensa mayoría. En cambio, otros han

⁵⁵ Clarificador es el artículo de PÉREZ ANAYA, R. M., "La institucionalización del diálogo social: los Consejos Económicos y Sociales", en GONZÁLEZ ORTEGA, S., GARCÍA MURCIA, J., ELORZA GUERRERO, F., (Coords.), *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social: libro homenaje al profesor Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, nº 47, Sevilla, 2011, págs. 203-222.

sido fruto de acuerdos entre distintas fuerzas. En este sentido, el Consejo Económico y Social de Eslovenia se constituyó como consecuencia del Acuerdo sobre Política Social que se firmó en Liubliana el 25 de abril de 1994 por los representantes de los trabajadores, de los empresarios y el Gobierno, siendo el mismo la base jurídica primera del Consejo, configurándolo como el principal órgano de consulta y de coordinación del diálogo social en Eslovenia.

De manera similar se creó el Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa, pues su creación se debe al acuerdo entre Ejecutivo y organizaciones sociales que se dio en 1990, siendo en nuestros días el principal órgano de negociación entre empresarios, trabajadores y Gobierno bajo el fin de llegar a acuerdos en las cuestiones esenciales del ámbito socioeconómico. En Croacia el diálogo social es transversal y aunque el Código de Trabajo permite la posibilidad de creación (tiene cobertura legal), su creación se debe al acuerdo entre Gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales. En la República Eslovaca el Comité Económico y Social nació como consecuencia del pacto entre el Gobierno y una serie de entidades legales del ámbito socioeconómico entre las que se encontraban representantes de empresarios y trabajadores. El Consejo Tripartito de Lituania fue fruto de un acuerdo previo tripartito siguiendo las disposiciones de la OIT sobre consultas tripartitas. En Austria, por terminar, el modelo de relaciones laborales tan neocorporativo facilitó que su Consejo Consultivo para Asuntos Económicos y Sociales se gestara fruto de un acuerdo voluntario e informal entre cuatro grandes entidades de la industria.

- c) Según el número de **miembros** que lo conforman, existen Consejos con un gran tamaño, caso hoy exclusivo del francés con sus doscientos treinta y tres miembros, Consejos de tamaño medio, que son la inmensa mayoría y que oscilan entre los sesenta y seis de Portugal y los treinta y dos de Irlanda; mientras los que podríamos clasificar como de pequeño tamaño, los que transitan entre los veintiséis del Consejo Económico de Dinamarca y los catorce del Consejo Económico y Social de Croacia.
- d) De acuerdo con su **composición y estructura representativa**, son cuatro los modelos más destacables de Consejos. Por un lado, el llamado modelo paritario o bipartito, que es aquel en que están representados exclusivamente los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empresarios. Otro modelo es el modelo bipartito unido a una aportación de expertos o de miembros de la Administración, pero que, a pesar de ello, no llega a ser realmente tripartito.

El tercer modelo es el de tipo tripartito, esto es, el que suma la participación del Gobierno a la de las organizaciones empresariales y sindicales y, por último, el cuarto modelo, podemos llamarlo multipartito, que es el propio de los Consejos Económicos y sociales en los que están presentes distintos sectores o intereses de la realidad socioeconómica de la Nación.

- En el primer tipo, el **bipartito**, se encuadran los dos Consejos de Bélgica, de forma que tanto el Consejo Nacional de Trabajo como el Consejo Central de Economía gozan de una composición bipartita entre representantes de los trabajadores y representantes de los empresarios, dándose exclusivamente ambos intereses.

El Consejo Nacional de Trabajo, que se ciñe a tareas consultivas y de negociación colectiva, tiene una representación paritaria e interprofesional, con trece representantes titulares de las organizaciones empresariales y trece también titulares de los trabajadores. El Consejo Central de Economía, dedicado a cuestiones de naturaleza económica, también se configura de manera bipartita, con veintisiete miembros titulares cada parte.

- Otros Consejos están constituidos por **representantes de trabajadores y empresarios pero incluyen asimismo a personas consideradas como expertas**. En este bloque podemos encontrar al Consejo de Austria con dieciséis miembros de las organizaciones sociales y cinco expertos, al Consejo Económico y Social de Luxemburgo con treinta y seis representantes de las organizaciones de empresarios y de trabajadores y tres miembros de reconocida competencia y, por último, al de los Países Bajos con once miembros expertos, pero que en ningún caso representan al Gobierno o a la Administración.
- Una tercera posibilidad para clasificar a los Consejos según su estructura representativa es la **tripartita clásica**. En ella se pueden aglutinar todos aquellos Consejos en los que la presencia es únicamente de empresarios, trabajadores y del Gobierno. Dentro de este tipo se incluyen a los Consejos de la República Checa, Polonia, Lituania, Eslovenia, Croacia, Malta y el caso de Finlandia.

El Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa es actualmente un órgano que funciona para la negociación tripartita y que tiene

por objetivo alcanzar acuerdos en las cuestiones esenciales del ámbito socioeconómico, contando con veintidós miembros distribuyéndose entre los ocho miembros del Gobierno y los siete de los representantes de los empresarios y los siete de los sindicatos. El Consejo Económico y Social de Croacia también es un órgano de composición tripartita, contando los representantes de las organizaciones sociales con cuatro miembros cada uno, mientras que el Gobierno ostenta más representantes. Por otro lado en Lituania, con veintiún miembros el Consejo Tripartito distribuye siete entre cada grupo. El Consejo para el Diálogo Social de Polonia, con cincuenta y nueve miembros, también cuenta exclusivamente con representantes de estos tres intereses. El Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Malta opera con empresarios y trabajadores, a razón de cinco para cada uno de ellos, mientras que el Gobierno aglutina al resto de los participantes; Eslovenia, con un Consejo Económico y Social de forma tripartita, refleja la igualdad en la representación de las tres partes. En Finlandia de igual modo su Consejo Económico incluye a representantes del Gobierno, de las organizaciones empresariales y sindicales.

- Por último, existen una serie de Consejos, los más, que responden a un modelo **multipartito** de intereses socioeconómicos, tal y como ocurre en España, Italia, Irlanda, Hungría, Dinamarca y Grecia, y muy acusadamente en Portugal, Rumanía, Francia y Bulgaria. Todos esos Estados integran en sus Consejos múltiples intereses, algunos menos, como Irlanda, con representantes de empresarios, sindicatos, de organizaciones agrícolas o ganaderas, de voluntariado, medioambientales y funcionarios, y otros intereses que hacen participar acusadamente a diversos intereses.

Comenzamos con el Consejo Económico y Social de **Bulgaria**, del que brevemente contamos que es un órgano consultivo independiente que expresa la voluntad de las organizaciones de la sociedad civil acerca de los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social del Estado, tanto que se le conoce como un “*parlamento civil*”, al unir una pluralidad de intereses divergentes. La institución la conforman treinta y seis miembros divididos en tres grupos, los dos primeros representan a los empresarios y a los trabajadores respectivamente, mientras que los doce miembros que componen el tercer grupo lo integran los intereses agrícolas, cooperativas, artesanos, consumidores, representantes de la mujer, del medio ambiente, de las organizaciones de

personas con discapacidad, jubilados, proveedores de la asistencia social y dos expertos en temas de política económica y social.

Portugal cuenta con un texto constitucional, como se ha visto, que marca un mínimo de intereses a representar como los de trabajadores, empresarios, regiones y entidades locales, si bien es su ley, como propiamente la Constitución reserva, la que recoge su composición final. De esta manera actualmente este Consejo, compuesto por sesenta y seis miembros y un presidente, lo conforman los siguientes intereses: Gobierno, trabajadores, empresarios, gobiernos regionales y locales, expertos y diversas actividades, entre las que se encuentran, entre otros, los de protección de medio ambiente, defensa de los consumidores, de la solidaridad social, asociaciones familiares, de la Universidad, de jóvenes empresarios, de la agricultura familiar, de la igualdad entre mujeres y hombres, personas con discapacidad, del turismo o del sector financiero.

En **Rumanía**, el Consejo Económico y Social responde a estas mismas características. De sus cuarenta y cinco miembros y tres grupos, existe una notable participación de estructuras asociativas de la misma sociedad civil, como organizaciones de derechos humanos, de la salud y personas con discapacidad, de servicios sociales y erradicación de la pobreza, organizaciones medioambientales y del entorno rural, asociaciones profesionales y académicas, de protección de los consumidores, de las profesiones liberales, de los agricultores, jubilados y otras organizaciones no gubernamentales que realicen actividades en el ámbito competencias del Consejo Económico y Social.

Pero principalmente es el Consejo Económico, Social y Medioambiental de **Francia** el que responde con mayor solidez a esta característica. Sus doscientos treinta y tres miembros se reparten en distintos y enfrentados intereses. Así, poniendo ejemplos, hay miembros que representan a los trabajadores de forma general y también de manera particular a empresas privadas, comercio, servicios, agricultores, artesanos, profesiones liberales del campo, de las empresas públicas, de algunas regiones, de las mutuas, y de otros intereses como las asociaciones familiares, las fundaciones, la juventud y estudiantes, expertos en asuntos económicos, deportivos, culturales. Asimismo hay miembros de asociaciones de protección de la naturaleza, incluyéndose dentro de estas mismas a asociaciones de las asociaciones de caza.

- e) Existe también la posibilidad de clasificar a los Consejos según con qué otras instituciones mantengan estrechas **relaciones de cooperación** o vinculación funcional. Así las cosas, hay Consejos que mantienen sus funciones en relación con el Gobierno, caso de España, Luxemburgo, Polonia, Malta, los dos Consejos de Dinamarca, los Consejos de concertación e Irlanda a través de la figura del primer ministro. En cambio hay otros que se relacionan de igual modo con el Parlamento que con el Gobierno, el supuesto mayoritario (Consejos de Bélgica, el de Eslovenia, Rumanía, Grecia, Francia, Eslovaquia, Países Bajos, Hungría, Bulgaria, Portugal e Italia).

El Consejo Económico y Social de Luxemburgo, por reflejar un caso concreto, es un órgano consultivo permanente del Gobierno, encargado de estudiar, bien por su propia iniciativa, bien a iniciativa del Gobierno, cuestiones relacionadas con el ámbito económico, social y financiero de la nación. Mientras que, por el otro lado, el Consejo Económico y Social de los Países Bajos es un órgano consultivo del Gobierno y del Parlamento, además de supervisor de normas, pero esencialmente asesor del Ejecutivo como del Legislativo sobre las líneas principales de la política socioeconómica.

- f) Otro de los sistemas de clasificación puede ser el que pone el acento en las **funciones**. Algunos son esencialmente consultivos, como la inmensa mayoría de ellos, algunos además solucionan conflictos, alguno con iniciativa legislativa y otros de concertación y pacto tripartito.

Es una característica muy significativa de los Consejos, sus tareas de consulta. Esa función consultiva, como se ha visto anteriormente, atiende a expresar su opinión acerca de documentos, normalmente en forma de proyectos normativos, sobre las políticas económicas y sociales.

Pero además los Consejos, que por lo general realizan otras funciones, como de propuesta, de recomendación o análisis, pueden disponer de otras funciones peculiares. El Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica soluciona conflictos laborales y finaliza Convenios Colectivos gozando los convenios que finalizan en esta sede de una importancia singular dentro del sistema de fuentes de las obligaciones de Bélgica. Polonia y su Consejo también es otro ejemplo, porque si bien puede el grupo de los empresarios y el de los trabajadores alcanzar acuerdos colectivos de cobertura supra-empresarial que vinculen a sus representados, pueden presentar solicitudes conjuntas de aprobación o de modificación de normas que tengan relación con el desarrollo

económico y social del país, la mejora de la competitividad o la cohesión social. Con esta iniciativa legislativa también se configuró el Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia, facultado para hacer llegar a las Cámaras y al Gobierno las contribuciones sobre las materias de su competencia en forma de proyecto de ley.

El Consejo Económico y Social de Países Bajos además de un órgano consultivo es supervisor de gremios y normas, de ahí que sea un órgano de “*cogestión*”, control y estímulo. Supervisión de fusiones entre empresas, estímulo de la regulación entre empresarios y consumidores y de fomento de la participación de los trabajadores de las empresas. Del mismo modo hay Consejos que se dedican a la concertación y pacto, normalmente los tripartitos, y algún otro, como el Consejo Económico y Social de Portugal, que cuenta entre sus órganos de funcionamiento con una Comisión Permanente de Concertación Social, que como práctica interesante es escuchada antes de la determinación del importe de la renta mínima mensual garantizada.

- g) Según el **modo de deliberación**, existen Consejos que requieren obligatoriamente el consenso y otros que no operan en todo momento bajo esa obligatoriedad. En este caso, los Consejos están divididos, puesto que en algunos es necesario el pleno consenso para que el Consejo se exprese, y en otros, simplemente se opera con el sistema de mayorías.

El Consejo Económico y Social Nacional de Irlanda toma todas las decisiones por consenso, mientras que se puede citar como modelo del Consejo que se rige por el sistema de mayorías, por ejemplo, al Consejo Económico y Social de España.

8. CONCLUSIONES

1. Desde una perspectiva histórica, fue durante la segunda mitad del siglo XIX cuando se planteó en Europa un debate, primero intelectual y, posteriormente político, acerca de la posición que los grupos de intereses socioeconómicos debían ostentar en los espacios públicos, lo que supuso una variedad de reflexiones desde los distintos espectros ideológicos favorables a una representación institucional de dichos grupos.

De esta manera, son muy heterogéneas las orientaciones políticas que han defendido a lo largo de los últimos dos siglos que la sociedad organizada debe de estar representada en las estructuras de los Estados, entendiendo esta representación como que, además de la representación ideológica, es importante que se representen los intereses y propósitos de los grupos económicos, sociales, culturales y territoriales que articulan la sociedad.

2. A la incorporación de los grupos socioeconómicos como complemento de la representación política se conoce hoy en el Derecho Constitucional como representación de intereses, implicando un reconocimiento de la condición social de los ciudadanos, toda vez que la representación de intereses es el sistema que se asienta en la participación del ciudadano por medio de los grupos socioeconómicos en los que se integra, en razón de sus propios intereses. Esta clase de representación está íntimamente ligada a la democracia social, como democracia que implica la participación de los grupos o cuerpos intermedios en los circuitos de poder.
3. La representación de intereses es un sistema de representación que encuentra su razón de ser en trasladar los intereses grupales y, por consiguiente, parciales a las instancias de poder, mientras que la representación política busca hacer presentes en las instituciones representativas los intereses generales. Del mismo modo, la representación política es un concepto ajeno al mandato imperativo, mientras que por el contrario, la vinculación a los intereses de los grupos es una de las notas características de la representación de intereses. Además, esa representación de intereses puede concebirse, según nos marca la historia contemporánea europea, como un complemento o como un reemplazo de la representación política.
4. Dentro de las posibilidades que existen para representar intereses socioeconómicos, los Consejos Económicos, primero, y ulteriormente, los Consejos Económicos y Sociales o instituciones análogas, es una de las vías más predominantes que los Estados miembros de la Unión Europea utilizan para dar voz institucional a los grupos de interés, como

alternativa a incluir a los mismos en las Cámaras de representación política, logrando así mejorar la paz social, la productividad, y sirviendo como sistema de perfeccionamiento de la democracia.

5. El primer Consejo Económico aparece en la Alemania de Bismarck y el primero con rango constitucional surgió, como órgano consultivo integrado por distintos grupos de interés socioeconómico del conjunto de la nación en un sistema democrático, en la Constitución alemana de 1919. Desde la instauración de este Consejo Económico, los Estados de Europa han ido configurando Consejos con integración de actores sociales y económicos, produciéndose el primer gran desarrollo durante el período de entreguerras, pero ha sido desde el final de la Segunda Guerra Mundial cuando se ha ido produciendo el gran proceso de consagración de los Consejos Económicos y Sociales como instituciones neocorporativas por excelencia.
6. Los Consejos Económicos y Sociales son unas instituciones que permiten representar los intereses socioeconómicos más relevantes, por tanto parciales y sectoriales, para que sus criterios sean tomados con atención por los órganos decisorios que buscan el interés general. Son instituciones, por tanto, que no sustituyen a los órganos democráticos que adoptan las decisiones políticas, más al contrario, se han creado con el claro objetivo de ampliar las instituciones democráticas complementando a la democracia representativa.
7. Los Consejos Económicos y Sociales que actúan en Europa tienen características distintas. Cada Consejo dispone de una composición y funciones diferentes a la de cualquier otro Consejo.

Desde la óptica de su naturaleza jurídica, algunos Consejos están previstos en sus Constituciones políticas, otros, la mayoría, han sido creados mediante Ley sin ningún tipo de previsión constitucional e, incluso, algunos han nacido como resultado de un pacto o acuerdo entre las fuerzas sociales o entre éstas y los gobiernos.

8. La composición de los Consejos es un rasgo distintivo esencial. Los Consejos están formados por representantes de los grupos socioeconómicos que cada Estado considera como dignos de especial relevancia y representación. Algunos, los menos, representan únicamente a las asociaciones empresariales y sindicales más representativas, si bien, la inmensa mayoría, atiende a incorporar a otros intereses del mundo profesional o de otras fuerzas sociales.

Es precisamente el asunto de la distribución de los asientos en los Consejos un tema polémico, en tanto que descubre de forma clara las intenciones del poder político que toma la decisión de organizar la representación socioeconómica. A mi modo de entender, los Consejos Económicos y Sociales deben ser la imagen fiel de las fuerzas económicas y sociales del Estado, institucionalizándose así una participación estable pero además autorizada de la misma sociedad organizada.

9. Los Consejos Económicos y Sociales son instituciones típicas del neocorporativismo europeo, mediante los cuales las organizaciones de intereses cooperan con las autoridades públicas en los asuntos socioeconómicos. Dicha colaboración puede ejercerse en forma de concertación, en cuyo caso los pactos son vinculantes, o como órgano de consulta, supuesto en que las opiniones o criterios emanados no están sujetos a vinculación alguna. Cuando son órganos de consulta, lo son respecto de las instancias más relevantes de los Estados, como son los Parlamentos, los Gobiernos, u otros órganos decisorios.

10. Los Consejos Económicos y Sociales son una herramienta que ayuda a construir confianza entre los ciudadanos y los poderes del Estado, pues son espacios de participación y foros de entendimiento de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada, que han servido y que aún pueden potenciarse para lograr objetivos claves como una mayor cohesión social, mayor productividad nacional y para profundizar en todo lo que conlleva el mayor desarrollo socioeconómico de los Estados. Del mismo modo, por sus funciones, las decisiones que se emiten en ellos son un termómetro social que los Gobiernos y Parlamentos pueden utilizar para medir el grado de aceptación respecto de sus propuestas legislativa. El carácter consensual de sus decisiones permite potenciar el diálogo social entre grupos de interés con posicionamientos a priori dispares, pero en los que sus acuerdos tienen una importancia para el logro de éxitos en el ámbito socioeconómico y en la estabilidad democrática. Por último, esta institución facilita la participación de los ciudadanos en la vida pública y, por ello, es una herramienta de la democracia participativa e impulsora de la gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

AVDAGIC, S., RHODES, M., VISSER, F., *Social Pacts in Europe. Emergence, evolution, and institutionalization*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Trotta, Madrid, 2003.

CALVO ORTEGA, R., *Estado Social y participación asociativa*, Aranzadi, Pamplona, 2009.

CHABANET, D., y TRECHSEL, A.H., *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*, Eudo, Florencia, 2011.

CHATRIOT, A., “Les apories de la représentation de la société civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XX siècle”, en *Revue française de droit constitutionnel*, nº 71, julio 2007.

CUETO RÚA, J., “La representación de intereses económicos en el Estado moderno” en *Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1966.

DE ESTEBAN, J., *La representación política y su variante, la representación de intereses*, Tesis Doctoral inédita, U.C.M., 1953.

DELEVOYE, J-P., “Los Consejos Económicos y Sociales frente al reto de responder a las cuestiones fundamentales que se plantean nuestras sociedades y de mejorar su capacidad para expresar las expectativas de los ciudadanos (CESE de Francia)”, en *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, Colección Documentos de Trabajo, nº 14, EUROsociAL, Madrid, 2014.

DELFINO DE PALACIOS, M., “La institucionalización del pluralismo socioeconómico a nivel parlamentario”, en VALADÉS, D. (Coord.), *Constitución y grupos de presión en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977.

DUGUIT, L., *Manual de Derecho Constitucional*, ACUÑA, J. G., (Trad.), Madrid, 1926, págs. 167-170.

DURÁN LÓPEZ, F., (Coord.), *El Diálogo social y su institucionalización e España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

DURKHEIM, È., *La división del trabajo social*, Akal, Madrid, 2001.

DUVERGER, M., *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988.

ERMIDA URIARTE, O., “Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur”, en *Revista de Relasur*, n° 8, Montevideo, 1995.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “La historia del corporativismo en Europa. Aproximación a las formas jurídico-políticas de representación del trabajo”, en *Diálogos, Revista electrónica de Historia*, vol. 13 n° 1, febrero-agosto, 2012.

FORSTHOFF, E., *Sociedad industrial y Administración Pública*, ENAP, Madrid, 1967.

GARCÍA CUADRADO, A. M., “La representación parlamentaria de intereses socio-económicos en la doctrina constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, n° 88, 2013.

GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1982.

GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*, UNED, Madrid, 2004.

HELLER, H., “El Derecho Constitucional en la República de Weimar. Derechos y deberes fundamentales. Sección V: de la Economía”, en *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985.

HERRERA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales. La participación democrática de los grupos socio-profesionales*, EUDEBA, Buenos Aires, 1972.

KAISER, J. H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, MANGIAMELI, S. (Trad.), Giuffrè, Milán, 1993.

LATAUD, C., y POUDEX, A., *La représentation professionnelle. Les Conseils Économiques en Europe et en France*, Marcel Rivière, París, 1927.

LINDER, E., *Étude sur les Conseils Économiques dans les différents pays du monde*, Sociedad de Naciones, Ginebra, 1932.

LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970.

MAESTRO, G., “Acerca del neo-corporativismo”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 48, 1985.

MAIER, C. S., “Los vínculos ficticios... de la riqueza y de la ley: sobre la teoría y la práctica de la representación de los intereses”, en BERGER, S. (Comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F., ROJO TORRECILLA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales (España y otros países comunitarios)*, Ibidem, Madrid, 1993.

MEDINA ECHEVARRÍA, J., “La representación profesional en las Asambleas Legislativas” en *Anales de la Universidad de Valencia*, Año VII-15, 1926.

MONEREO PÉREZ, J., *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999.

MONTALVO CORREA, J., “Los Consejos Económicos y Sociales u otros órganos similares”, ponencia en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 2005.

NJAIM, H., “La regulación constitucional de los grupos de presión: la crisis de los Consejos Económico-sociales ilustrada por el caso venezolano”, en VALADÉS, D. (Coord.), *Constitución y grupos de presión en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977.

PENDÁS, B., “Estudio preliminar”, en GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

PEÑA PINTO, M., “Democracia participativa y cooperación internacional: la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales en EUROsociAL II”, en *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, Colección Documentos de Trabajo, nº 14, EUROsociAL, Madrid, 2014.

PÉREZ DÍAZ, V., *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987.

PÉREZ YRUELA, M., y GINER, S., “Corporatismo: El estado de la cuestión”, en *Revista Española de Investigaciones Científicas*, nº 31.

PIZZORNO, A., “Los intereses y los partidos en el pluralismo”, en BERGER, S. (Comp.), en *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

PRÉLOT, M., *La Représentation professionnelle dans la Constitution de Weimar et le Conseil économique national*, Tesis Doctoral de 29 de enero de 1924, Ediciones Spes, París, 1924.

ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1969.

RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003.

RUBIO NÚÑEZ, R., “La guerra de las democracias”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007.

SANTORO-PASSARELLI, F., *Nociones de Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

SARTORI, G., *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992.

SCHMITTER, P. C., “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad”, en BERGER, S. (Comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

SCHMITTER, P.C., “La concertación social en perspectiva comparada”, en ESPINA, A. (Comp.), *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Madrid, 1991.

SERRANO RUIZ-CALDERÓN, J. M., “Neocorporativismo”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 74, 1988-1989.

SOLÉ, C., “El debate corporativismo-neo-corporativismo”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, V. 26, nº 84, 1984.

TROTABAS, L., “Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique française”, en *Travaux de VI colloque des facultés de Droit et des Sciences Economiques*, Toulouse, mayo 1958, Dalloz, París, 1959.

VANOSSI, J. R., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo social*, Eudeba, Buenos Aires, 2000.

VON BEYME, K., *Los grupos de presión en la democracia*, Belgrano, Buenos Aires, 1986.

WOLFE, J. H., “Corporatism in German political life: functional representation in the GDR and Bavaria”, HEISLER, M. O. (Dir.), *Politics in Europe. Structures and processes in some postindustrial democracies*, Mckay, Nueva York, 1974.



Comité Económico y Social Europeo

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Responsable editorial: Unidad de Visitas y Publicaciones
EESC-2018-22-ES
www.eesc.europa.eu



© Unión Europea, 2018

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para cualquier uso o reproducción de las ilustraciones, hay que solicitar autorización directamente al titular de los derechos de autor.



Print
QE-04-18-193-ES-C
ISBN 978-92-830-3974-7
doi:10.2864/945574

Online
QE-04-18-193-ES-N
ISBN 978-92-830-3971-6
doi:10.2864/36157

ES