



**UCAM**

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO  
Programa de Doctorado Abogacía y Práctica Jurídica

LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES  
NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE  
LA UNIÓN EUROPEA COMO MODELO DE  
REPRESENTACIÓN DE INTERESES  
SOCIOECONÓMICOS

Autor:

Lic. Ignacio Hoces Íñiguez

Director:

Dr. D. José María Coello de Portugal Martínez del Peral

Murcia, Julio de 2017





**UCAM**

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO  
Programa de Doctorado Abogacía y Práctica Jurídica

LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES  
NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE  
LA UNIÓN EUROPEA COMO MODELO DE  
REPRESENTACIÓN DE INTERESES  
SOCIOECONÓMICOS

Autor:

Lic. Ignacio Hoces Íñiguez

Director:

Dr. D. José María Coello de Portugal Martínez del Peral

Murcia, Julio de 2017





# UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE MURCIA

## AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

El Dr. D. José María Coello de Portugal Martínez del Peral como Director de la Tesis Doctoral titulada “Los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea como modelo de representación de intereses socioeconómicos” realizada por D. Ignacio Hoces Íñiguez en el Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa, **autoriza su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento a los Reales Decretos 99/2011, 1393/2007, 56/2005 y 778/98, en Murcia a 13 de junio de 2017.

UCAM



EIDUCAM  
Escuela Internacional  
de Doctorado



## RESUMEN. PALABRAS CLAVE

En el marco de las posibilidades que existen en el Estado contemporáneo para la representación institucional de intereses, los Consejos Económicos y Sociales, como instituciones típicamente europeas, constituyen los ejemplos más relevantes en los Estados Democráticos y de Derecho de participación de los grupos de interés socioeconómico en los procesos de decisión política mediante el ejercicio de funciones esencialmente consultivas.

De esta forma, esta tesis doctoral tiene por objeto el análisis de los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea en su naturaleza, composición, organización y funciones, así como en su regulación. Para ello, se estudian sus antecedentes, su evolución histórica y los elementos, que tanto en el pasado como en nuestros días, fundamentan su existencia.

Igualmente, se examina la naturaleza neocorporativa de estos institutos como cauce de participación política y de perfeccionamiento de las vías representativas al servicio de los intereses sociales y de la acción normativa en el seno del Estado constitucional. Por último el trabajo sistematiza los diferentes modelos de Consejos Económicos y Sociales e instituciones análogas, así como la incorporación a los mismos de nuevas competencias a desempeñar y de nuevos intereses socioeconómicos a representar.

**Palabras clave:** Representación de intereses, Consejo Económico y Social, Diálogo social, Neocorporativismo, Gobernanza, Democracia participativa.



## ABSTRACT. KEYWORDS

Within the framework of possibilities existing in the contemporary State for the institutional representation of interests, the Economic and Social Councils, as genuine European institutions, are the most relevant examples in Democratic States, governed by the rule of law, of the participation of socio-economic interest groups in political decision-making processes through the performance of mainly advisory functions.

Thus, this doctoral thesis seeks to analyse the National Social and Economic Councils of the European Union Member States in terms of their nature, composition, organisation, functions and regulation. Therefore, their background, historical development and the elements - both past and present - underpinning their existence are studied.

The neo-corporate nature of these institutions as a channel for political participation and for improving the means of representation to serve social interests and regulatory action at the core of the constitutional State are also examined. Lastly, the work systematises the different Economic and Social Council models, and similar institutions, and the incorporation thereto of new competences to carry out and new socio-economic interests to represent.

**Keywords:** Representation of Interests, Economic and Social Council, Social dialogue, Neo-corporatism, Governance, Participatory democracy.



## AGRADECIMIENTOS

Escribir el apartado dedicado a los agradecimientos es una tarea gratificante si son muchas las personas a las que uno puede y quiere dar las gracias. Tener familiares, amigos, maestros y amores a los que dedicar el esfuerzo del extenso tiempo dedicado a la tesis es para ello lo esencial. A mí, gracias a Dios, no me han faltado durante este periodo personas a las que, sin titubeos, les debo una mención especial.

Creo firmemente que las dedicatorias reflejan el sentimiento con que se redactan las páginas de un trabajo, por lo que éste, teniendo en cuenta la ilusión que me hace, no puede ser menos. En cualquier caso haré lo posible por ser breve.

En primer lugar quiero agradecer a mis padres el cariño que me han hecho llegar, la dedicación que me proporcionan en todo momento, la educación dada y muy particularmente su interés por inculcarme principios, que escaseando hoy, son el verdadero reflejo de lo que la sociedad debería aspirar y a los que por desgracia yo aún no alcanzo plenamente a servir.

No puedo dejar de dedicar esta tesis a mis hermanos Lope, José Ramón y Asís, todos grandísimos profesionales de las ciencias jurídicas y sociales, de los que día a día aprendo casi todo aquello de lo que en la vida conviene instruirse.

Como no, un especial agradecimiento a mi Director de tesis, al Dr. D. José María Coello de Portugal Martínez del Peral, del que aparte de brindarme su confianza al animarme a escribir esta tesis, he recibido un constante y desinteresado apoyo. Nunca agradeceré lo suficiente sus enseñanzas y consejos.

Agradezco muy cariñosamente al Dr. D. Gustavo Villapalos Salas su sabiduría y amabilidad durante mis años de alumno en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Él fue quien me transmitió pasión por la universidad como instrumento para la búsqueda de la verdad. De la universidad, tanto de mi estancia en la Facultad de Derecho, como en la de Historia, agradezco muy especialmente sus lecciones a la Dra. D<sup>a</sup> Consuelo Martínez-Sicluna y Sepúlveda y al Dr. D. José Luis Martínez Sanz.

Quisiera agradecer a Soledad Córdova Garrido, Secretaria General del Consejo Económico y Social de España, su generoso apoyo y ayuda constante para lograr unas fuentes internacionales que han servido para la elaboración de la tesis y que sin su interés y dedicación más difícil hubiera hecho la recopilación de datos.

A todos mis amigos y amigas, en particular a Laura Bendala, Beatriz Martínez de Artola, Javier Martínez-Aedo, Álvaro Silva, Antonio Ceño, Perico Álvarez de Toledo, Nicolás Martín Bayliss, Nacho Fanconi, Manuel Toledano, Jaime Díaz de Arcaya, Julio Asensio, que son quienes por las tardes y en los momentos de ocio, más han sufrido las ingratitudes que la redacción del trabajo me iba acarreado. Porque han sabido siempre disculpar mis retrasos y ausencias con paciencia y generosidad, recibíendome en todo momento con palabras de ánimo, a todos ellos, muchas gracias.

No quiero dejar pasar por alto a mis buenos y queridísimos amigos hispanoamericanos, acordándome ahora muy especialmente de Daniel Delfín, Gianfranco Sangalli y de Francisco Flórez, con los que siempre poder conversar es un lujo y cuya labor en defensa de las tradicionales instituciones hispánicas estoy seguro que más temprano que tarde se hará notar.

Igualmente, durante la preparación del trabajo he adquirido bastantes deudas de gratitud. En primer lugar vaya mi reconocimiento a una gran parte del personal que trabaja en el Consejo Económico y Social de España: Dolores Montalvo, Margarita Bravo, María Sastrón, Pilar Iglesias, Pilar Faro y Eva Calderón, sin olvidarme, por supuesto, de la generosidad de trabajadoras tan eficientes como Marina Finistorra y Nuria Gallego. A todas ellas, muchas gracias.

Muy importante es para mí poder dedicar este trabajo a Patricia Quevedo, amiga y políglota, que en todo momento, sin queja ni vacilaciones, me ha brindado su tiempo para traducir algunas de las fuentes que han servido de base para la elaboración de este trabajo.

A lo largo de estos dos años de trabajo doctoral he tenido el privilegio de encontrarme con excelentes personas y enormes profesionales, que en ocasiones para mí anónimos, han resultado ser un verdadero apoyo en la redacción de este trabajo. Me refiero al personal de biblioteca de las Facultades de Derecho, de Historia y de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Por último quiero agradecer a las personas que, aunque no aparezcan en este apartado con sus nombres y apellidos, han estado presentes de una u otra forma en la realización de este trabajo. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.



*“Tanto el Estado cuanto todo buen ciudadano deben tratar y tender especialmente a que, superada la pugna entre las “clases” opuestas, se fomente y prospere la colaboración entre las diversas “profesiones”.* Papa Pío XI. Carta Encíclica *Quadragesimo Anno*.

*“La democracia política no será viable si no se convierte en una democracia social; la democracia social no sería ni verdadera ni estable si ella no tiene por base una democracia política”.* Léon Blum. *À l'échelle humaine*, París, Gallimard, 1941.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL Y PLANTEAMIENTO DEL TEMA .....	27
PARTE PRIMERA: EL INTERÉS Y SU REPRESENTACIÓN SOCIOPOLÍTICA .....	35
I. UNA APROXIMACIÓN A LA REPRESENTACIÓN Y AL INTERÉS.....	37
1.1. Introducción.....	37
1.2. La representación como concepto multidimensional y la representación política .....	38
1.2.1. Introducción .....	38
1.2.2. Antecedentes históricos de la moderna representación política: de la representación pre-revolucionaria a la representación del Estado constitucional .....	43
1.2.3. Las raíces intelectuales de la moderna representación política .....	47
1.2.4. La plasmación histórica de la representación política .....	50
1.2.5. Las posturas contemporáneas sobre la representación política.....	53
1.3. El concepto de interés y su complejidad.....	57
1.4. Una visión jurídico-política del interés.....	59
1.4.1. El interés singular .....	61
1.4.2. El interés colectivo.....	62
1.4.3. El interés general.....	65
1.4.4. Los intereses colectivos socioeconómicos .....	67
II. MARCO CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES: LAS ORGANIZACIONES Y LOS GRUPOS.....	71
2.1. La representación de intereses .....	71
2.2. Concepto y denominaciones .....	71
2.3. Elementos .....	73
2.3.1. Carácter típico .....	73
2.3.2. Carácter orgánico.....	73
2.3.3. Carácter funcional .....	74
2.3.4. Carácter colectivo .....	76

2.4. Origen y evolución de los grupos de intereses socioeconómicos en el Estado contemporáneo .....	77
2.5. Las organizaciones y su papel político: la vinculación orgánica de la sociedad al Estado.....	88
2.5.1. La participación de las organizaciones de interés en los sistemas democráticos: de la colaboración a la integración institucional .....	90
2.5.2. Perspectivas conceptuales de las organizaciones de interés .....	93
2.5.2.1. Perspectiva pluralista .....	93
2.5.2.2. Perspectiva neocorporativa .....	95
2.5.2.3. Perspectiva económica .....	99
2.5.2.4. Perspectiva marxista .....	101
III. EL MARCO DOCTRINAL DE LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES SOCIOECONÓMICOS .....	103
3.1. Las principales corrientes europeas favorables a la representación de intereses socioeconómicos .....	103
3.1.1. La propuesta de la Iglesia Católica y su Doctrina Social respecto a la representación de intereses socioeconómicos .....	104
3.1.1.1. El pensamiento Católico antes de la encíclica <i>Rerum Novarum</i> .....	104
3.1.1.2. El pensamiento Católico a partir de la encíclica <i>Rerum Novarum</i> .....	107
3.1.2. Las propuestas tradicionalistas y ultraconservadoras .....	112
3.1.2.1. La influencia de la dogmática francesa .....	113
3.1.2.2. La influencia de la dogmática española .....	114
3.1.3. Las propuestas de los liberales: el pensamiento krausista .....	119
3.1.4. Las propuestas desde el socialismo .....	123
3.1.4.1. Socialismo francés .....	123
3.1.4.2. Socialismo británico .....	125
3.1.4.3. Socialismo suizo .....	127
3.1.4.4. Socialismo belga .....	127
3.1.4.5. Socialismo italiano .....	127
3.1.4.6. Socialismo español .....	128
3.1.5. Las propuestas radicales o extremistas .....	130
PARTE SEGUNDA: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN .....	133
IV. LOS DIFERENTES MODELOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESES COLECTIVOS SOCIOECONÓMICOS.....	135

---

4.1. Principales clasificaciones doctrinales .....	135
4.1.1. Clasificaciones de la dogmática europea .....	136
4.1.1.1. Ámbito centroeuropeo.....	136
4.1.1.2. Ámbito español.....	137
4.1.2. Clasificaciones de la dogmática hispanoamericana .....	139
4.2. Principales cauces de participación de los grupos de interés socioeconómico.....	141
4.2.1. La representación no institucionalizada de los grupos de interés socioeconómico .....	142
4.2.1.1. Representación formal: la concertación con el Poder Ejecutivo .....	142
4.2.1.2. La representación informal: los grupos de presión.....	143
4.2.2. La representación institucional de los grupos de interés socioeconómico .....	145
4.2.2.1. La representación de los grupos de interés socioeconómico como parte de la representación parlamentaria .....	145
4.2.2.1.1. Evolución histórica.....	146
4.2.2.1.2. La situación en el tiempo presente: Irlanda y Eslovenia.....	149
4.2.2.2. La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de órganos consultivos .....	151
4.2.2.2.1. La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de comités, comisiones y consejos .....	151
4.2.2.2.2. La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de las Comisiones nacionales para la planificación .....	152
4.2.2.2.3. La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de los Consejos Económicos y Sociales e instituciones análogas.....	153
V. NOCIÓN Y FUNDAMENTOS DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES ....	155
5.1. Concepto de Consejo Económico y Social .....	155
5.1.1. Propuestas desde la dogmática europea .....	155
5.1.2. Propuestas desde la dogmática hispanoamericana .....	156
5.1.3. Un esfuerzo de síntesis conceptual .....	157
5.2. Los principales fundamentos de los Consejos Económicos y Sociales.....	158
VI. TIPOS HISTÓRICOS DE CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.....	163
6.1. Antecedentes remotos .....	163
6.2. Experiencias consultivas en la Europa contemporánea .....	165
6.3. La constitucionalización de los Consejos Económicos: la Constitución de la República de Weimar y el Consejo Económico del Reich.....	168

6.4. El período de entreguerras y la primera gran expansión de los Consejos Económicos y Sociales .....	174
6.4.1. Introducción .....	174
6.4.2. Los Consejos de Europa del Norte .....	175
6.4.3. Los Consejos de Centro-Europa .....	176
6.4.4. Los Consejos de Europa del Sur .....	178
6.4.5. La trascendental influencia del Consejo Económico Nacional de Francia de 1925 .....	179
6.5. Los primeros Consejos tras la II Guerra Mundial .....	182
6.6. Evolución del Consejo Económico y Social en el ordenamiento jurídico español ..	185
6.6.1. De la Comisión de Reformas Sociales de la Restauración al Consejo de Economía Nacional de la Dictadura primorriverista .....	186
6.6.2. Los órganos consultivos socioeconómicos durante la II República .....	191
6.6.3. El Consejo de Economía Nacional durante el régimen del general Franco .....	196
6.6.4. Los proyectos de la Transición .....	198
6.6.5. El Consejo Económico y Social desde la Constitución de 1978 hasta la aprobación de la <i>Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de España</i> .....	202
6.6.5.1. Iniciativas de creación desde el Gobierno .....	202
6.6.5.2. Iniciativas de creación desde las Cortes Generales .....	204
6.6.5.3. Iniciativas de creación desde la sociedad civil .....	207
PARTE TERCERA: LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA .....	211
VII. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS ACTUALES CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES .....	213
7.1. Composición y estructura .....	213
7.1.1. Carácter representativo .....	213
7.1.1.1. La representación general de los Consejos Económicos y Sociales .....	218
7.1.1.2. La representación particular: trabajadores y empresarios .....	219
7.1.1.3. Otros tipos de representación particular: las organizaciones representativas de los intereses socioeconómicos, los expertos, las regiones, las Administraciones Públicas y otros intereses .....	222
7.1.2. Carácter organizativo .....	224
7.1.2.1. Los órganos unipersonales: Presidentes, Vicepresidentes y Secretarios Generales .....	225

---

7.1.2.2. Los órganos colegiados: Plenos, Mesas y Comisiones de Trabajo .....	226
7.2. Competencias.....	227
7.2.1. Instituciones con funciones generalmente consultivas .....	227
7.2.2. Una institución para el diálogo y la gobernanza .....	231
7.2.3. Un instrumento de la democracia participativa.....	236
VIII. CLASIFICACIONES DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.....	239
8.1. Clasificaciones dogmáticas .....	239
8.1.1. Aportaciones desde la dogmática española.....	239
8.1.2. Aportaciones desde la dogmática americana .....	240
8.2. Clasificaciones orgánicas .....	242
8.2.1. Según su ámbito territorial de aplicación .....	242
8.2.2. Según su relevancia constitucional .....	243
8.2.3. Según el número de miembros que lo conforman .....	243
8.2.4. Según su composición.....	244
8.2.5. Según sus relaciones con los órganos con capacidad legislativa.....	245
8.2.6. Según sus funciones .....	245
8.2.7. Según su modo de deliberación.....	246
IX. UN CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL PECULIAR DE ÁMBITO MUNDIAL .....	247
9.1. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas .....	247
9.1.1. Introducción y naturaleza jurídica .....	247
9.1.2. Composición.....	248
9.1.3. Organización y funcionamiento .....	248
9.1.4. Funciones .....	251
X. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES CONSTITUIDOS AL AMPARO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	253
10.1. El Comité Económico y Social Europeo.....	253
10.1.2. Introducción y naturaleza jurídica .....	253
10.1.3. Composición.....	256
10.1.4. Organización y funcionamiento .....	259
10.1.5. Funciones .....	265
10.2. El Comité Económico y Social de la Gran Región.....	266
10.2.1. Introducción y naturaleza jurídica .....	266
10.2.2. Composición.....	267
10.2.3. Organización y funcionamiento .....	267
10.2.4. Funciones .....	269

XI. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES NACIONALES DE LOS ESTADOS	
MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	271
11.1. Los Consejos Económicos y Sociales de relevancia constitucional.....	271
11.1. 1. El Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia.....	271
11.1.1.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	271
11.1.1.2. Composición .....	274
11.1.1.3. Organización y funcionamiento.....	275
11.1.1.4. Funciones.....	279
11.1.2. El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia.....	281
11.1.2.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	281
11.1.2.2. Composición .....	285
11.1.2.3. Organización y funcionamiento.....	288
11.1.2.4. Funciones.....	293
11.1.3. El Consejo Económico y Social de Portugal.....	294
11.1.3.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	294
11.1.3.2. Composición .....	298
11.1.3.3. Organización y funcionamiento.....	301
11.1.3.4. Funciones.....	305
11.1.4. El Consejo Económico y Social de Grecia .....	307
11.1.4.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	307
11.1.4.2. Composición .....	308
11.1.4.3. Organización y funcionamiento.....	310
11.1.4.4. Funciones.....	313
11.1.5. El Consejo Económico y Social de Rumanía.....	313
11.1.5.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	313
11.1.5.2. Composición .....	315
11.1.5.3. Organización y funcionamiento.....	318
11.1.5.4. Funciones.....	324
11.1.6. El Consejo Económico y Social de España .....	325
11.1.6.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	325
11.1.6.2. Composición .....	332
11.1.6.3. Organización y funcionamiento.....	335
11.1.6.4. Funciones.....	340
11.2. Los Consejos Económicos y Sociales de configuración legal.....	343
11.2.1. El Consejo Económico y Social Nacional de Irlanda .....	343
11.2.1.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	343
11.2.1.2. Composición .....	344

---

11.2.1.3. Organización y funcionamiento.....	345
11.2.1.4. Funciones.....	345
11.2.2. El Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica.....	346
11.2.2.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	346
11.2.2.2. Composición .....	348
11.2.2.3. Organización y funcionamiento.....	349
11.2.2.4. Funciones.....	353
11.2.3. El Consejo Central de Economía de Bélgica .....	354
11.2.3.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	354
11.2.3.2. Composición .....	356
11.2.3.3. Organización y funcionamiento.....	358
11.2.3.4. Funciones.....	361
11.2.4. El Consejo Económico y Social de Holanda .....	361
11.2.4.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	361
11.2.4.2. Composición .....	363
11.2.4.3. Organización y funcionamiento.....	364
11.2.4.4. Funciones.....	367
11.2.5. El Consejo Económico y Social de Luxemburgo.....	369
11.2.5.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	369
11.2.5.2. Composición .....	371
11.2.5.3. Organización y funcionamiento.....	372
11.2.5.4. Funciones.....	378
11.2.6. El Consejo Económico de Dinamarca .....	379
11.2.6.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	379
11.2.6.2. Composición .....	380
11.2.6.3. Organización y funcionamiento.....	381
11.2.6.4. Funciones.....	383
11.2.7. El Consejo Económico Medioambiental de Dinamarca .....	384
11.2.7.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	384
11.2.7.2. Composición .....	384
11.2.7.3. Organización y funcionamiento.....	386
11.2.7.4. Funciones.....	387
11.2.8. El Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Malta .....	387
11.2.8.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	387
11.2.8.2. Composición .....	388
11.2.8.3. Organización y funcionamiento.....	389
11.2.8.4. Funciones.....	391

11.2.9. El Consejo para el Diálogo Social de Polonia .....	393
11.2.9.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	393
11.2.9.2. Composición .....	394
11.2.9.3. Organización y funcionamiento.....	396
11.2.9.4. Funciones.....	397
11.2.10. El Consejo Nacional Económico y Social de Hungría .....	399
11.2.10.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	399
11.2.10.2. Composición .....	400
11.2.10.3. Organización y funcionamiento.....	401
11.2.10.4. Funciones.....	401
11.2.11. El Consejo Económico y Social de Bulgaria.....	402
11.2.11.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	402
11.2.11.2. Composición .....	404
11.2.11.3. Organización y funcionamiento.....	405
11.2.11.4. Funciones.....	408
11.2.12. El Consejo Económico de Finlandia.....	411
11.2.12.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	411
11.2.12.2. Composición .....	411
11.2.12.3. Organización y funcionamiento.....	413
11.2.12.4. Funciones.....	414
11.3. Los Consejos Económicos y Sociales de configuración convencional.....	415
11.3.1. El Consejo Consultivo para Asuntos Económicos y Sociales de Austria .....	415
11.3.1.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	415
11.3.1.2. Composición .....	417
11.3.1.3. Organización y funcionamiento.....	417
11.3.1.4. Funciones.....	418
11.3.2. El Consejo Económico y Social de Eslovenia.....	419
11.3.2.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	419
11.3.2.2. Composición .....	420
11.3.2.3. Organización y funcionamiento.....	421
11.3.2.4. Funciones.....	424
11.3.3. El Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa .....	425
11.3.3.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	425
11.3.3.2. Composición .....	426
11.3.3.3. Organización y funcionamiento.....	427
11.3.3.4. Funciones.....	430

---

11.3.4. El Consejo Económico y Social de Croacia .....	431
11.3.4.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	431
11.3.4.2. Composición .....	432
11.3.4.3. Organización y funcionamiento.....	432
11.3.4.4. Funciones.....	435
11.3.5. El Comité Económico y Social de la República Eslovaca.....	436
11.3.5.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	436
11.3.5.2. Composición .....	436
11.3.5.3. Organización y funcionamiento.....	438
11.3.5.4. Funciones.....	439
11.3.6. El Consejo Tripartito de la República de Lituania .....	440
11.3.6.1. Introducción y naturaleza jurídica.....	440
11.3.6.2. Composición .....	441
11.3.6.3. Organización y funcionamiento.....	441
11.3.6.4. Funciones.....	442
CONCLUSIONES.....	445
ANEXOS .....	455
BIBLIOGRAFÍA .....	461
WEBGRAFÍA.....	493



## INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL Y PLANTEAMIENTO DEL TEMA

En 1987 PÉREZ DÍAZ, en su libro *“El retorno de la sociedad civil”*, describió una realidad que afecta tanto a España como a la Europa democrática en las relaciones que los Estados mantienen con la sociedad, concretándose dicha situación en que las organizaciones profesionales y socioeconómicas participan en la gestión pública. Ese fenómeno definido por este autor como *“mesogobierno”*, consiste en la participación en los procesos de toma de decisiones públicas de algunos grupos socioeconómicos, generalmente organizaciones sindicales y patronales<sup>1</sup>.

El antedicho trabajo viene a recoger desde un punto de vista sociológico lo que señaló GARCÍA PELAYO, cuando dispuso que teniendo en cuenta que las actividades económicas tienen una significación política, convenía estudiar las relaciones de esos intereses económicos organizados con el Estado, pues siguiendo al mismo KAISER el peso de los intereses son la principal característica constitucional de la hora actual del mundo<sup>2</sup>.

Ambas alocuciones constatan las implicaciones políticas de lo que, desde mediados de los años setenta se calificó como *“neocorporativismo”*, y que alude al papel que la *“sociedad organizacional”* desempeña en las democracias posteriores a la Segunda Guerra Mundial principalmente en Europa. En efecto, tanto hoy como en la antigüedad, lo económico, lo profesional, aglutina preferentemente las reivindicaciones de los hombres, de ahí que en nuestros días los grupos en los que las personas se asocian desempeñen un papel importante en la programación de las políticas públicas.

Este corporativismo desvinculado de las antiguas experiencias corporativistas autoritarias y totalitarias, representa intereses socioeconómicos y no ideológicos, además de situarse en estructuras estrictamente

---

<sup>1</sup> PÉREZ DÍAZ, V., *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987.

<sup>2</sup> KAISER, J. H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, MANGIAMELI, S. (Trad.), Giuffrè, Milán, 1993, pág. 441. Se puede ver la traducción completa del texto en GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pág. 108.

extraparlamentarias<sup>3</sup>. Esta realidad típica del contexto posbélico del Viejo Continente ha tenido lugar a través de distintos cauces que permiten que los ciudadanos participen en los centros de poder por medio de sus organizaciones. Esta fórmula jurídico-política que la representación de intereses socioeconómicos representa, cobra una importancia nada desdeñable cuando se toma conciencia de que contrariamente a lo que muchos llegaron a creerse<sup>4</sup>, la democracia liberal continúa destiñendo problemas de representatividad cuya consecuencia es el descenso continuado de la confianza ciudadana en las instituciones y en sus representantes. En realidad, la consideración de que la representación política está en crisis es tan antigua como la misma teoría liberal de la representación<sup>5</sup>, porque frente a la teoría rousseauiana de la democracia directa, triunfó un régimen consistente en representar la unidad política ideal de la Nación. Esta primera expresión en Europa de la representación política fue una fórmula de representación que tuvo como sujeto al individuo y que introducida por la burguesía, negó cualquier clase de existencia y de representación del grupo, asociación o de cualquier cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado hasta que los partidos políticos nacieron como organizaciones para agregar las demandas ciudadanas. Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando los partidos políticos acapararon la representación política al adquirir constitucionalmente la categoría de instrumentos fundamentales para la participación, formándose el llamado “Estado de partidos”<sup>6</sup>, lo que poco a poco ha

---

<sup>3</sup> HEINZE, R.G., y VON ALEMANN, U., “¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 5, 1978, pág. 152. SOLÉ, C., “El debate corporativismo-neo-corporativismo”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, V. 26, nº 84, 1984, págs. 9-27. Del mismo modo señala Offe que lo destacable del neocorporativismo es su origen no ideológico y su coexistencia pacífica con las prácticas y doctrinas parlamentarias. OFFE, C., “La atribución de un estatus público a los grupos de interés: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental”, 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, pág. 170.

<sup>4</sup> FUKUYAMA, F., *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR C., y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2003, págs. 37-38.

<sup>6</sup> GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

devenido en un compromiso político mínimo del ciudadano. En este sentido valga el ejemplo, el que nos propuso FROMM cuando llegó a comparar la democracia moderna con una sociedad mercantil, haciendo un símil que ha resultado certero entre el votante y el accionista, atendiendo a que en ambos casos, en el partido político que gana las elecciones y en la dirección de la empresa, se da una relación que resulta débil hasta incluso desaparecer una vez se entregó la confianza<sup>7</sup>.

De igual forma, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial en 1945, los grupos socioeconómicos adquirieron 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, hechos más que suficientes para que muchas Administraciones utilizasen (en el mejor sentido de la palabra) a estos grupos, haciéndoles partícipes en los procesos de toma de decisiones. Por ello y desde entonces, en los países europeos los gobiernos han ido permitiendo o, en su caso alentando, la colaboración de las organizaciones representativas de intereses en el circuito del poder.

Así las cosas, el arquetipo democrático se tuvo que reorganizar en toda Europa posibilitando la entrada y la participación de los grupos de interés. De tal manera se han generalizado unas herramientas para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que complementan la forma tradicional de la representación y que permiten a los ciudadanos transferir también sus ideas a los que toman las decisiones. La participación en los asuntos públicos puede llevarse a efecto de formas muy diversas, ejemplo de lo cual son la iniciativa legislativa popular, el referéndum<sup>8</sup>, la participación de los grupos y de las organizaciones

---

<sup>7</sup> FROMM, E., *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pág. 161.

<sup>8</sup> Como dispuso De Vega, "el referéndum y la iniciativa popular son consideradas con razón como las dos instituciones más expresivas del ejercicio de la democracia directa en el marco del Estado constitucional y representativo moderno". DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 120-121.

tanto en instituciones como en organizaciones administrativas o las normas sobre transparencia a través de nuevas tecnologías<sup>9</sup>.

En cualquier caso importa subrayar que la participación de las organizaciones socioeconómicas es un mecanismo práctico con el que los poderes públicos obtienen muchos beneficios tanto para el diseño como para la ejecución de las políticas y que su engranaje intelectual, aunque antiguo, renació de nuevo desde mediados del siglo XIX en posiciones intelectuales muy heterogéneas, entre las que la Iglesia Católica aportó una acusadísima influencia.

En general, cabe la participación puntual ante un problema del poder o, puede ser fruto de un asunto sectorial y determinado, o puede realizarse también por medio de una institución permanente que cuente con la presencia de organizaciones defensoras de intereses, prestando su asesoramiento, emitiendo informes, dictámenes o recomendaciones sobre los asuntos socioeconómicos nacionales. De éste último supuesto son ejemplo los Consejos Económicos y Sociales (CES), esto es, aquellas instituciones públicas generalmente consultivas formadas por diversos intereses sectoriales que permiten un intercambio frecuente de impresiones entre gobiernos o parlamentos y la sociedad civil organizada. Es por consiguiente a esta institución a la que vamos a dedicar esta tesis doctoral. De esta forma se compararán los principales elementos de cada uno de estos CES o entidades similares de ámbito nacional de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>10</sup>. No entramos, por ende, en el estudio de los CES de ámbito territorial inferior, aunque en cambio se analizarán los Consejos supranacionales

---

<sup>9</sup> Resultan relevantes las aportaciones que se han recogido en RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid, 2014. En particular son significativas las reflexiones que sobre las nuevas tecnologías y el Derecho parlamentario se han descrito en COELLO DE PORTUGAL, J. M., "Parlamento, derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?", en RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, págs. 61-138.

<sup>10</sup> En este orden de cosas, se ha seguido parte de la estructura que hace ya veinticuatro años los profesores Martínez Abascal, Pérez Amorós, y Rojo Torrecilla plasmaron en su trabajo sobre los Consejos Económicos y Sociales que existían en las por entonces Comunidades Europeas. MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F., ROJO TORRECILLA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales (España y otros países comunitarios)*, Ibidem, Madrid, 1993.

que en Europa existen, como el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Económico y Social de la Gran Región.

La inquietud por escribir un trabajo de doctorado acerca de los Consejos Económicos y Sociales surgió una vez comencé a trabajar como Director-Responsable del Área Jurídica del Consejo Económico y Social de España y al constatar, muy sorprendido, que pocas personas de mi entorno, incluso del ámbito jurídico, conocían los cometidos que la institución desempeña.

Me parece sorprendente que unas instituciones con el valor democrático que tienen no sean suficientemente conocidas. Más aún cuando con la llegada de Mayo de 1968 y especialmente después de la caída del muro de Berlín, los postulados de TOCQUEVILLE<sup>11</sup> se actualizaron al comprenderse la importancia de las asociaciones en el funcionamiento de las democracias.

En este contexto y en varias publicaciones ZAMPETTI<sup>12</sup> situó la crisis de la democracia representativa en la separación entre sociedad política y sociedad civil propia de la filosofía de la Revolución Francesa, reclamando una mayor participación en la política de los ciudadanos directamente o por medio de asociaciones representativas de intereses sociales. Poco a poco tales organizaciones participativas acentuaron la capacidad individual de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas, al participar por medio de estas asociaciones en encuentros gubernamentales o en órganos consultivos. A partir de entonces la sociedad civil será un concepto básico en el funcionamiento de las democracias que obligó a la reflexión del potencial que los ciudadanos voluntariamente unidos tienen, entendiéndose así a la sociedad civil como un

---

<sup>11</sup> TOCQUEVILLE, A., *La Democracia en América*, Trotta, Madrid, 2010. OSORIO, A., "El papel político de la asociación. Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu", en *Thémata. Revista de Filosofía*, nº 44, 2011, págs. 406-423.

<sup>12</sup> Valga por todas, ZAMPETTI, P. L., *La participación popular en el poder*, EPESA, Madrid, 1977.

espacio público en el que los ciudadanos pueden libremente debatir ideas e intervenir en la política, en definitiva, participar<sup>13</sup>.

Con la “crisis de la representación” que muchos dicen que existe, no tiene sentido que los ciudadanos no conozcan un importante cauce que ya disponen y que precisamente se creó en los albores del Estado social para representar los intereses sectoriales y grupales de tinte socioeconómico de la Nación y para ayudar a complementar o, si se prefiere, a mejorar la democracia como régimen representativo.

Por esa razón, puede existir una sana democracia representativa sin necesidad de una democracia directa si se articulan canales en los que la participación ciudadana sea posible y en esto los Consejos Económicos y Sociales han desempeñado y pueden seguir desempeñando un papel crucial en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil o, lo que es lo mismo, entre el Estado y los intereses grupales de los ciudadanos.

Es esta realidad de multitud de intereses enfrentados y en el cauce para mejorar la democracia donde cobra importancia la representación de intereses, como cauce de representación en que los sujetos protagonistas son los ciudadanos por medio de los grupos organizados de la sociedad civil, siendo éstos los encargados de negociar la formación de decisiones públicas dentro del Estado.

En los primeros capítulos se persigue depurar conceptual, histórica y dogmáticamente la representación de intereses, para lo cual se entrará en las clases de representación que existen y en los tipos de interés que hoy manejamos.

Una vez analizado lo anterior se prestará la atención a las clases o formas en los que la representación de los intereses socioeconómicos se expresan y se ocupará un capítulo a los teóricos que principalmente han defendido la representación de intereses como solitario sistema de decisión política o como

---

<sup>13</sup> HABERMAS, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Valladolid, 1998. Para Habermas la legitimidad política se logra con la llamada democracia deliberativa que es propia del consenso que debe provenir de la sociedad civil, siendo ésta el conjunto de asociaciones y organizaciones voluntarias que canalizan las opiniones públicas recogiendo los problemas de la vida privada y transmitiéndolas al espacio de la política. La sociedad civil es, en definitiva, los ciudadanos organizados, que desde el lado privado, buscan conclusiones públicas para sus intereses.

perfeccionamiento del sistema demoliberal. Fijados esos criterios previos se prestará atención a los Consejos Económicos y Sociales. Para eso se dedicará un capítulo entero a sus orígenes, también a sus características, para finalmente terminar con un estudio pormenorizado de todos los Consejos estatales que en estos momentos existen en la Unión Europea, analizando también aquellos Estados (Alemania, Chipre, Estonia, Letonia, Reino Unido y Suecia) que no cuentan con un Consejo Económico y Social o con una institución similar. Por consiguiente, este trabajo es un estudio histórico, dogmático y normativo con un método analítico y a un tiempo comparado.

El estudio se ha realizado utilizando abundantes fuentes. Esencialmente se han manejado fuentes bibliográficas y se ha prestado una atención detallada de las normas que en cada uno de los Estados abordan a su CES nacional. Del mismo modo se ha trabajado con toda clase de bases de datos, sirviendo las que para estos fines proporciona la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS)<sup>14</sup> y la red CESlink<sup>15</sup> y por supuesto toda la información oficial de los CES estatales de la Unión Europea.

Por último, el capítulo final se dedica a las conclusiones que se han extraído del trabajo de investigación. A lo largo del apartado se recopilan los principales puntos que se han tratado, fijándose algunas precisadas propuestas para mejorar los CES y, en definitiva, la democracia.

---

<sup>14</sup> Es una Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares, creada en 1999 y que reúne a setenta y dos países de todo el mundo. Entre sus objetivos destacan: fomentar y promover el diálogo y el intercambio de puntos de vista y buenas prácticas entre los Consejos y, a una nivel más amplio, fomentar el diálogo entre los interlocutores económicos y sociales en el mundo; ayudar al desarrollo de su función consultiva, al fortalecimiento del diálogo social y civil y, en general, al desarrollo de la democracia participativa y el papel de los interlocutores sociales y otros componentes de la sociedad civil, y, también alentar la creación de CES en países en los que aún no existen. Ver: <http://www.aicesis.org/>

<sup>15</sup> La red CESlink se creó en el año 2000 por medio del pacto del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y de los Consejos Económicos y Sociales nacionales e instituciones similares de la UE. Su función es promover los trabajos de los CES nacionales encontrando en su portal sus direcciones web, información básica sobre estos órganos consultivos y sus contactos. Ver: <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/>



**PARTE PRIMERA**

---

**EL INTERÉS Y SU REPRESENTACIÓN SOCIOPOLÍTICA**



# I. UNA APROXIMACIÓN A LA REPRESENTACIÓN Y AL INTERÉS

## 1.1. INTRODUCCIÓN

Los juristas vivimos en un “*cielo de conceptos jurídicos*”<sup>16</sup>, por ello es nuestra tarea el preocuparnos por un lenguaje riguroso que permita comunicar con precisión, razón que es si cabe más relevante en el ámbito del Derecho público, pues suelen ser los contornos estatales y su fisonomía los primeros rasgos asumidos, aunque en ocasiones no plenamente comprendidos, por los ciudadanos como dueños y últimos destinatarios de la eficacia normativa del Derecho. Esa comprensión se suele asimilar de forma más sencilla si se concede una definición o si se encuentra la palabra a definir dentro de un contexto bien acotado, pero paradójicamente los vocablos “*representación*” e “*interés*” son conceptos que, además de ser originarios de disciplinas ajenas al Derecho, sus significados están en una estrecha unión con la realidad histórico-social a la que pretendamos acogernos. NIETZSCHE expresó que “*definible es aquello que no tiene historia*”<sup>17</sup>, pero los conceptos que se van a analizar y que se intentarán definir en este capítulo tienen mucha historia y además de larga trayectoria.

Los conceptos en ocasiones son realidades con distintos contenidos significativos<sup>18</sup>, de forma que en realidad las palabras y términos contienen una historia, una realidad histórica en el que nacieron y luego se desarrollaron. Esto es, los conceptos reciben un significado concreto, en ocasiones distinto al que se utilizaba o que se utilizará, según el momento histórico en el que se desenvuelvan y en el contexto en el que se enuncien.

Por todo ello, comenzamos a estudiar, analizar y a reflexionar el sentido que actualmente reciben ambos términos, sin descuidar por supuesto los contextos no jurídicos e históricos de los vocablos, porque como apuntó BRUNER “*el lenguaje,*

---

<sup>16</sup> IHERING, R. V., “En el cielo de los conceptos jurídicos. Una fantasía”, en *Bromas y veras en la ciencia jurídica: Ridendo dicere verum*, Civitas, Madrid, 1987.

<sup>17</sup> NIETZSCHE, F., *La genealogía de la moral*, Alianza, Madrid, 1994, pág. 91.

<sup>18</sup> KOSELLECK, R., *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós, Barcelona, 1993, pág. 117.

*el mundo conceptual con el que hoy operamos, deriva de una precisa situación histórica, aquélla del nacimiento del mundo moderno y todavía hoy está sustancialmente condicionado por ella*<sup>19</sup>.

Esto nos motiva a volcar en los párrafos que continúan un intento de precisión sobre el alcance de la representación y del interés.

## 1.2. LA REPRESENTACIÓN COMO CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

### 1.2.1. Introducción

Cuando a un individuo o a un grupo de personas le interesa algo, lo natural es que se ocupe u ocupen de su interés. Pero cuando por la razón que fuese no resulta viable involucrarse en su defensa, cuidado, o promoción, se acude a la representación. El fundamento se encuentra por consiguiente en la imposibilidad o en la dificultad de que las personas gestionen por sí mismas la totalidad de sus asuntos, porque lo típico en la representación es precisamente actuar por cuenta de otro u otros.

La palabra “representación”, proviene del latín “*representatio, -ōnis*”, y quiere decir hacer presente algo que no está presente o, como señaló LEIBHOLZ, “*significa hacer nuevamente presente, o sea, existente, alguna cosa que realmente no está presente*”<sup>20</sup>. Se caracteriza por las notas de origen no jurídico<sup>21</sup>, por sus distintos

---

<sup>19</sup> BRUNNER, O., “Città e borghesia nella storia europe”, en *Per una nuova sotira costituzionale e sociale*, 2000, pág. 117. Cita sacada de DUSO, G., “Historia conceptual como filosofía política” en *Historia de los conceptos y filosofía política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2009, pág. 166.

<sup>20</sup> LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S.Forti, Giuffrè, Milano, 1989, pág. 70. Este sentido de hacer presente lo que está ausente viene recogido en el Antiguo Testamento en el Libro de la Sabiduría (14,17): “*Asimismo, por orden de los soberanos, se rendía culto a las estatuas: como no se los podía honrar en persona, a causa de la distancia, reprodujeron esa figura lejana, fabricando una imagen visible del rey que veneraban; así se adulaba con fervor al ausente como si estuviera presente*”.

<sup>21</sup> GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*, UNED, Madrid, 2004, pág. 21.

significados y por ser un concepto relacional<sup>22</sup>, implicando al menos en el Derecho, a un representante, un representado y, en ocasiones, otro sujeto ante quien tiene lugar la representación<sup>23</sup>.

La presencia de este término abunda en muy diversos campos, tomando presencia, por ejemplo, en el mundo de la política, del Derecho, desde luego en el filosófico y también en el ámbito de lo artístico. Basta con una mirada lingüística al Diccionario de la Real Academia Española<sup>24</sup> para darse cuenta de esa multiplicidad de acepciones. Muy brevemente señalamos que fuera del espacio jurídico, por ejemplo en el ámbito de la filosofía, la representación es una relación enigmática que se ha definido como *“toda presentación intelectual de un objeto, sea intelectual o sensorial, perteneciente a los sentidos externos o internos”*<sup>25</sup>. También provechosa es la definición que proporciona la filosofía cuando fija que representación son *“todos los diversos modos en los que los objetos de pensamiento vuelven a hacerse presentes al espíritu; o, en sentido concreto, los objetos hechos de nuevo presentes al espíritu”*<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> LIFANTE VIDAL, I., “Sobre el concepto de representación”, en *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 32, 2009, pág. 510.

<sup>23</sup> PITKIN, H.F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 115.

<sup>24</sup> 1. f. Acción y efecto de representar. 2. f. Autoridad, dignidad, categoría de la persona. *Juan es hombre de representación en Madrid*. 3. f. Figura, imagen o idea que sustituye a la realidad. 4. f. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. 5. f. Cosa que representa otra. 6. f. *Der.* Derecho de una persona a ocupar, para la sucesión en una herencia o mayorazgo, el lugar de otra persona difunta. 7. f. *Psicol.* Imagen o concepto en que se hace presente a la conciencia un objeto exterior o interior. 8. f. *desus.* Súplica o proposición apoyada en razones o documentos, que se dirige a un príncipe o superior. 9. f. *ant.* Obra dramática. ~ gráfica. 1. f. *Mat.* Figura con que se expresa la relación entre diversas magnitudes. ~ mayoritaria. 1. f. Procedimiento electoral por el que se eligen representantes a quienes obtienen mayoría de votos. ~ proporcional. 1. f. Procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos. de ~. 1. *loc. adj.* Dicho de una cosa: Que realza una función o cargo. V. gastos de representación. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22.<sup>a</sup> edición, tomo II, Espasa Calpe, Madrid, 2001, pág. 1951.

<sup>25</sup> BRUGGER, W., *Diccionario de Filosofía*, Herder, Barcelona, 1978, pág. 453.

<sup>26</sup> FOULQUIÉ, P., *Diccionario del Lenguaje Filosófico*, Editorial Labor, Madrid, 1967, pág. 894.

En el ámbito del Derecho también coexisten diferentes sentidos de la palabra representación. Tanto en el Derecho privado como en el Derecho público son constantes sus referencias, advirtiéndose diferencias muy notables entre las dos esferas del Derecho. Por ello SCHMITT nos recordó que fue BLUNTSCHLI quien ya en el siglo XIX escribió que “*La representación en Derecho político es distinta por completo a la representación en Derecho privado. Por eso, no pueden aplicarse a aquélla los postulados fundamentales válidos para ésta*”<sup>27</sup>.

Es conveniente recordar que esa variedad de significados del término está muy acusada en otras lenguas, como es el caso del alemán, que mantiene tres verbos para unas acciones diferentes. *Repräsentation* es el uso en Derecho público, mientras que en el Derecho privado se usa la palabra *Vertreung* o *Stellvertretung*, que proviene del verbo *Streten*, y que se utiliza con generalidad en las situaciones del procurador o en los casos de sucesiones; por último *Darstellen*, significa representación en el sentido pictórico, como imagen de lo real que puede ser substituida<sup>28</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico se utiliza el mismo vocablo tanto para el Derecho público como para el privado, pero como se verá, el contenido en el Derecho Político (en su vertiente parlamentaria) poco o nada tiene que ver con la representación jurídica que ineludiblemente está cargada de ingredientes iusprivatistas por ser en ésta vertiente del Derecho donde se forjó y que DE CASTRO definió como el conferir a una persona, “*el representante*”, la facultad de

---

<sup>27</sup> SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad. Textos, Madrid, 1996, pág. 208. Para Schmitt representar es “*hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública*”. *Ibid.*, pág. 209.

<sup>28</sup> BRUNET, P., “*Acerca del concepto de representación política*”, en *Revista Internacional del Pensamiento Político*, I época, vol. 7, 2012, pág. 251.

actuar y decidir, dentro de ciertos límites, en interés y por cuenta de otra: “el representado”<sup>29</sup>.

Centrándonos en el Derecho público español contemporáneo y vigente, contenido en la Constitución de 1978, podemos encontrar diferentes alusiones. Así, en el artículo 23.1 se dispone que “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”; en el 56 “El Rey asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales”; en el artículo 66 “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”; o el artículo 69 en el que se enseña que “El Senado es la Cámara de representación territorial”.

En el campo del Derecho Administrativo no son pocos los textos jurídicos en los que se referencia el término. Así a modo de ejemplo, en la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, se recoge en el artículo 15.2 que “Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”, la representación de los interesados con capacidad de obrar del artículo 5 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, o el *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, en el que se describe que la participación o pertenencia a un órgano de selección es

---

<sup>29</sup> DE CASTRO, F., *Temas de Derecho Civil*, Madrid, 1972, pág. 105. Dentro de la misma disciplina jurídica, existen clasificaciones sobre lo que se ha llamado teorías sobre la representación. Estas serían, entre otras, la teoría de la voluntad del representado, la de la ficción y la teoría de la representación. O'CALLAGHAN MUÑOZ, X., *Compendio de Derecho Civil*, tomo I, Parte general, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2012, págs. 380-381. Es muy recomendable el artículo de DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., “En torno al concepto jurídico de “representación”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 8, Madrid, 2005, pág. 314. De su lectura se desprende que en materia de representación los constructores del Derecho Civil moderno se valieron de ideas elaboradas previamente en el Derecho público y de la filosofía social.

siempre a título individual, “no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie”<sup>30</sup>.

Todo lo referido se circunscribe al espacio jurídico, pero como ya hemos cotejado en la panorámica que aporta el Diccionario de la Lengua, la polisemia se puede describir en otra gran variedad de sentidos. Los símbolos, venga a colación, son siempre representaciones de objetos o personas, como es el supuesto de la bandera que representa y simboliza a una patria. Del mismo modo sucede con los cuadros en los que generalmente se representan determinados hechos, situaciones o personas.

Siguiendo con los aspectos del término, y tomando como ejemplo el célebre trabajo de PITKIN<sup>31</sup>, se pueden diferenciar cinco ópticas diferentes de la representación en sentido público y que ahora conviene simplemente enunciar:

- a) Una representación como símbolo o como identificación simbólica, basada en unas convicciones o disposiciones de los ciudadanos.
- b) Una representación como autorización, como cesión de autoridad, de autorización de decidir.
- c) Representación como “reflejo”, como descripción o como reproducción de la realidad.
- d) Representación en interés de otro u otros, esto es, al cuidado de sus intereses.
- e) Representación como exigencia de una responsabilidad, de responder o de rendimiento de cuentas.

La representación será para la autora un único concepto, que tiene un significado básico inalterado desde el siglo XVII, aunque ha sido utilizado de forma diferente según los contextos y según las diferentes concepciones que recientemente se han enumerado.

La representación política, entendida como la vía de participación haciendo presente al pueblo en los órganos de decisión política<sup>32</sup>, es una de las formas que

---

<sup>30</sup> Art. 60.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>31</sup> PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

existen de representación y que se puede relacionar con otras que de alguna forma se asemejan a ella, en tanto que, nacida en el campo del Derecho, más en particular en su vertiente iusprivatista. De esta forma, lo que llamamos actualmente representación política, arrancó en su configuración moderna con las revoluciones burguesas y se distingue de la representación del Antiguo Régimen por desprenderse de ese marcado carácter privado<sup>33</sup>. Es por ello, que con claridad y como ha destacado SARTORI, la representación política moderna está asociada de alguna manera a la representación jurídica porque aquélla florece de ésta<sup>34</sup>, lo que nos conduce ineludiblemente a un breve análisis histórico de la misma.

### **1.2.2. Antecedentes históricos de la moderna representación política: de la representación pre-revolucionaria a la representación del Estado constitucional**

La teoría y la práctica de la representación política no aparece en el mundo antiguo (Grecia y Roma), puesto que los elegidos no representaban ni a una institución ni a los electores<sup>35</sup>.

En la Edad Media, las Cortes o los Parlamentos expresaban una representación de los órganos estamentales, esto es, de los diferentes estamentos en los que se ordenaba y estructuraba la sociedad medieval. El mundo medieval estuvo integrado, como se ha dicho, por diferentes estamentos y corporaciones y los representantes de cada órgano estamental eran mandatarios de los diferentes grupos que representaban. Todo ese entramado implicó un orden político corporativista que se basó en que los mandatarios guardaban una vinculación de pertenencia con sus representados. Por esta razón, la representación medieval no

---

<sup>32</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política*, Editorial Nacional, Madrid, 1976, pág. 305.

<sup>33</sup> LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *Manual de Derecho Político*, vol. I: Introducción y teoría del Estado, Madrid, 1990, pág. 232.

<sup>34</sup> SARTORI, G., *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992, pág. 225.

<sup>35</sup> TORRES DEL MORAL, A., "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 203, 1975, pág. 146. En ese mismo sentido, CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 942.

es constitutiva, simplemente es declarativa de la politicidad del sujeto social que en el Antiguo Régimen estaba inscrito en un estamento o cuerpo concreto<sup>36</sup>.

Esta forma originaria de representación se caracterizó por ser grupal y colectiva. Cada uno de los cuerpos a representar participaba en las Cortes por medio de representantes que expresaban su voluntad de acuerdo con unas instrucciones recibidas (mandato) de los que no debían apartarse, porque en su caso, al representante se le exigirían responsabilidades, siendo incluso posible la revocación. Este fue el carácter principal de la representación pre-revolucionaria. La representación se articulaba por medio del llamado mandato imperativo y vinculado, figura próxima a la iusprivatista del contrato de mandato.

En este tipo de representación, el mandatario actuaba en nombre de los intereses colectivos de su colectividad, como parte del cuerpo político, pero no lo era del pueblo en su conjunto, correspondiendo esa "*universitas*" exclusivamente al monarca o al señor, cuyo poder suponía entre él y su comunidad una alianza expresada en los juramentos o "*paktum*" que le convertían en "*maior populo o maior príncipe*"<sup>37</sup>.

Las funciones de las Cortes, Parlamentos como "*instituciones representativas*" pasaban por la asistencia o "*auxilium*" al monarca, representando a las diferentes partes de la sociedad ante el poder que estaba depositado en la propia figura real, que, a su vez, era depositaria de la representación de toda la comunidad política.

Por cuanto antecede, durante la Edad Media y Edad Moderna y hasta el nacimiento del Estado constitucional, la representación partía de la prefiguración de una comunidad ordenada y estructurada en grupos, estamentos e intereses colectivos, implicando realmente un orden político corporativista sin asociar con el gobierno, en el que el representante (que representaba a un cuerpo social frente al soberano) era un mandatario y ese mandato era vinculado.

---

<sup>36</sup> COSTA, P., "El problema de la representación política: una perspectiva histórica", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 8, Madrid, 2005, págs. 17-21. Ese número del anuario está dedicado a la representación en el Derecho.

<sup>37</sup> DE VEGA, P., "Significado constitucional de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 44, marzo-abril de 1985, pág. 26.

Examinado lo anterior conviene enumerar algunas de las características de las instituciones de tipo parlamentario antes de la aparición de Estado constitucional. De esta forma<sup>38</sup>:

- Fueron instrumentos institucionales de “representación” de la compleja realidad;
- La representación se construyó sobre estructuras institucionales ciertamente complejas que reflejaban la también compleja estructura de la sociedad política medieval. Por esta razón sería un reflejo de la pluralidad si bien ese pluralismo era estático;
- Fueron un fenómeno difundido en casi todos los países de la geografía europea;
- Pueden considerarse “imagen” en una escala reducida de la articulación sociopolítica del país;
- La frecuencia en las convocatorias varían según etapas y lugares. También varían los mecanismos políticos en su formación y convocatoria.

Por el contrario, la formulación del contenido de la moderna representación política definirá sus notas con la eclosión de la Revolución Gloriosa de 1688, la Revolución Norteamericana de 1776 y la Revolución Francesa de 1789. A partir de ellas se estrena la representación política moderna, generando un modelo de representación política radicalmente diferente del precedente y que dio lugar al nacimiento de un paradigma político nuevo<sup>39</sup>. Esta transformación histórica de abandono de modelo y florecimiento de uno nuevo, entiende la representación

---

<sup>38</sup> Seguimos a COTTA, M., “Parlamentos y representación”, en PASQUINO, G., (Comp.): *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988, págs. 273-275.

<sup>39</sup> En esos términos lo califica DUSO, G., “Génesis y lógica de la representación política moderna” en *La Representación política*, (Bastida Freijedo, F. J.), Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, nº 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pág. 71. En efecto, es un concepto nuevo, pero en el que perduran algunos ingredientes. Por ejemplo, Maurizio Cotta se centra bastante en el continuismo, llegando incluso a afirmar que, “la imagen de la ruptura clara entre premoderno y moderno es en parte más ideológica que real”. COTTA, M., *op. cit.*, pág. 278. También conviene conocer, MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 111.

sobre el individuo y aparece la Nación como nuevo sujeto de unidad política, siendo ésta el titular de la soberanía. Igualmente, el representante lo será de la Nación y no de los estamentos y corporaciones, constituyéndose el mandato como representativo, es decir, sin estar vinculado imperativamente a sus electores. En esta representación no se da la relación trilateral de la representación de Derecho privado, pues falta el sujeto ante quien tiene lugar la representación<sup>40</sup>, y aparece el modelo de gobierno representativo en tanto que por el contrario en la pre-revolucionaria la representación no estaba asociada al Gobierno<sup>41</sup>.

Para llegar a la plasmación histórica concreta que hizo moderna la representación, fue obviamente necesario el surgimiento y consolidación de ideas políticas que generaron este cambio de paradigma filosófico-político. Entre esas ideas destacan dos: la libertad y la igualdad. En cuanto a la primera, será una nueva libertad las que los sujetos poseerán y que les permitirá la participación en los asuntos públicos a través del voto y de la representación. Esa libertad que es individual se contrapuso a la antigua que estuvo determinada por la pertenencia del sujeto a un cuerpo o grupo social<sup>42</sup>. La igualdad, por otro lado, será la base de la nueva organización social. A partir de entonces todos los hombres son iguales con los mismos derechos, anulándose los privilegios y las prerrogativas estamentales.

---

<sup>40</sup> LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *op. cit.*, pág. 232.

<sup>41</sup> SARTORI, G., *op. cit.*, pág. 230. SARTORI, G., "Sistemas de representación", en SILLS, D. L., (Dir.): *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 9, Aguilar, Madrid, 1976, pág. 306. Señala con mucho sentido Garrorena, que en el moderno concepto de representación política se identifican representación y poder, mientras que en el Antiguo Régimen la representación era ante el poder (monarca) incidiendo en sus decisiones. El Parlamento será desde entonces el sucesor de ese mismo monarca al que desplaza y sustituye en la posición de poder. Será la consumación de la estrategia de la burguesía cuando su acceso al poder se plantea como una pugna entre Parlamento y Corona. GARRORENA MORALES, A., *Representación política y constitución democrática*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991, págs. 48-54. NEGRO PAVÓN, D., *Historia de las formas de Estado. Una introducción*, el Buey Mudo, Madrid, 2010, págs. 271-275.

<sup>42</sup> CONSTANT, B., "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos" en *Escritos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. Ver igualmente GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, pág. 29. COELLO DE PORTUGAL, J. M., "La libertad religiosa de los antiguos y la libertad religiosa de los modernos", en *Revista de Derecho UNED*, nº 7, 2010, págs. 171-172.

La representación política moderna se fundamenta en la negación de la representación del Antiguo Régimen. En la moderna se asocia representación a Nación en su conjunto como pueblo, y no respecto a algunas agrupaciones de la comunidad, dándole por ello indudablemente un verdadero carácter político orientado a describir los intereses generales de la comunidad.

La construcción jurídica del mandato en la representación política moderna va acompañada de las notas de “nacional”, “general”, “libre” y “no responsable”, en definitiva, una representación desvinculada. De esta manera, la representación es de la Nación porque sus representantes lo son de la Nación en su totalidad y la voluntad de la Nación es el resultado de las voluntades individuales de los representantes. Desde entonces, la representación unificará a la Nación, acabándose con el modelo estamental.

La representación además es también general, no está circunscrito su mandato a unos asuntos determinados, concretos o definidos de antemano, más al contrario afecta a la generalidad de los temas de interés colectivo.

La representación que consagra el constitucionalismo es también una representación libre, en la que el representante no está ligado a instrucción alguna o mandato imperativo o vinculado<sup>43</sup>.

Por último, la moderna representación política será también una representación no sujeta a responsabilidad o, en otras palabras, exclusivamente reclamable mediante la no elección en las siguientes elecciones<sup>44</sup>.

### 1.2.3. Las raíces intelectuales de la moderna representación política

Las revoluciones que dieron vida al modelo de representación política en la Edad Contemporánea fueron logros producidos en gran medida por unas corrientes de ideas, finalmente victoriosas, que incidieron por un lado en la secularización de lo político-social y, por otro, en la práctica política representativa.

---

<sup>43</sup> De tal forma la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 consagró en su artículo 7 de la sección III del Título III del Capítulo I que “*Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación entera, no les podrá ser dado ningún mandato*”.

<sup>44</sup> GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, págs. 37-40.

Por ello, se abordan a continuación una serie de formulaciones doctrinarias, no todas basadas en posicionamientos democráticos, pero que pusieron sobre la mesa desde mediados del siglo XVII algunos de los aspectos del futuro constitucionalismo liberal.

El primer gran ejemplo que en sus obras recoge alguna característica del moderno concepto de representación lo percibimos en la filosofía política de HOBBS. Aunque pudiera parecer desconcertante (porque es mundialmente conocido por ser un teórico del absolutismo secularizado), la verdad es que HOBBS dedicó el capítulo XVI del *Leviatán* a explicar una teoría de la representación, que como hemos adelantado, tiene tintes que rompen con el concepto medieval.

En un contexto histórico de luchas civiles y de disputas entre el Rey y el Parlamento, ejerció el autor del *Leviatán* sus influencias en favor del monarca<sup>45</sup>, señalando que éste era el detentador de la representación del cuerpo político.

En HOBBS, es el proceso de la representación lo que cimienta su explicación de la creación de la soberanía y del pueblo. En su pensamiento, los individuos movidos por su deseo de auto conservación dentro de un desorden general, deciden por medio de un contrato, autorizar a un soberano a actuar por ellos, esto es, lo designan libremente como su representante que es evidentemente autorizado por la suma de sujetos y que por tanto es representante. Una vez logrado, los individuos o sujetos anárquicos se convierten en pueblo, en una sola persona que a su vez está representada por una sola autoridad<sup>46</sup>.

De su pensamiento, lo que posteriormente influiría en las revoluciones será la siguiente descripción: los individuos alentados por su propia conservación (individualismo y utilitarismo) autorizan por su libre voluntad (desvinculada de cualquier vínculo) a que otro (representante) ejerza el poder.

---

<sup>45</sup> SABINE, G. H., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pág. 353.

<sup>46</sup> GARCÍA GUITIÁN, E., "Representación y participación: la rendición de cuentas en las democracias parlamentarias", en MENÉNDEZ ALZAMORA, M., (ed.), *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 24-25.

También KANT es una figura necesaria para comprender la representación en las Constituciones modernas<sup>47</sup>. Para el filósofo alemán, el representante no sólo ha de ser autorizado o elegido para manifestar la voluntad de la comunidad política, además debe buscar la libertad de los sujetos. Esa libertad humana se logrará cuando se legisle (legislación como forma de legitimación) en consonancia con la voluntad ciudadana que es el ideal de la razón<sup>48</sup>.

ROUSSEAU será también uno de los principales teóricos de la representación política<sup>49</sup>. Este autor, que realmente no fue partidario de la representación, más que como mal menor, siempre con mandato imperativo, negó la necesidad de cualquier cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado. El soberano será en su pensamiento el Pueblo, correspondiendo a cada ciudadano una parte irrenunciable de la misma soberanía, siendo además el soberano detentor del Poder Legislativo que sólo actuará por medio de leyes que son fruto de la voluntad general. Esa voluntad general será absoluta, infalible, indivisible e inalienable, por lo que no podrá ser representada ni dividirse<sup>50</sup>.

El ginebrino distingue entre el soberano, como pueblo que establece las leyes de forma colectiva, y el gobierno, como “*ministro del soberano*” cuya función es simplemente ejecutar las leyes.<sup>51</sup>

Este concepto roussoniano de ley como expresión de la “*volonté générale*” y su principio teórico de la soberanía popular, influyeron en los postulados revolucionarios y, también, aunque fueron replanteados y tergiversados<sup>52</sup>, su pensamiento influyó en la representación política contemporánea, pues finalmente la soberanía residiría en la Nación cuyo concepto es más abstracto que el presentado por el filósofo.

---

<sup>47</sup> DUSO, G., “Génesis y lógica...”, *op. cit.*, pág. 125.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 126-127. CRIADO DE DIEGO, M., *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo blanch, Valencia, 2007, págs. 88-92.

<sup>49</sup> En obras como el “*Discurso sobre economía política*” y “*Del Contrato Social*”.

<sup>50</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pág. 101.

<sup>51</sup> TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 2008, págs. 329-330.

<sup>52</sup> SOLOZÁBAL, J. J., “Representación y pluralismo territorial (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación)”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 50, marzo-abril 1986, pág. 82.

#### 1.2.4. La plasmación histórica de la representación política

El desarrollo histórico de la representación política moderna, o dicho de manera más clara, el tránsito del mandato imperativo al mandato representativo o libre como fundamento de la moderna representación política, se produjo por causas diferentes y en tiempos distintos, primero en Inglaterra, luego en Estados Unidos y finalmente en Francia.

En Inglaterra se llegó a la conceptualización de la representación por razones empíricas y pragmáticas<sup>53</sup>. El interés tanto del monarca como de los mandatarios para poder negociar con libertad y con los mayores poderes posibles: *“ita quod pro defectu hujusmodi potestatis negotium infectum non remaneat”*, recomendaron la no sujeción a los cuadernos de instrucciones y así poder tratar con una mayor agilidad las cuestiones parlamentarias. Con ese objetivo, como hito de paso hacia el sistema representativo inglés destacan tres documentos jurídicos del siglo XVII<sup>54</sup> que estarán acompañados de tres obras doctrinales<sup>55</sup>.

Sin embargo, será el afamado discurso de BURKE, en noviembre de 1774 a los electores de Bristol, el que ha pasado a la historia por haber defendido el carácter puramente representativo del mandato.

---

<sup>53</sup> ABELLÁN, A. M., “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, en *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, nº 92, abril-junio 1996, pág. 167.

<sup>54</sup> *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Amendment Act* (1679), y *Bill of Rights* (1689).

<sup>55</sup> *De Republica Anglorum* (Thomas Smith, 1583), los *Two Treatises on Civil Government* (John Locke, 1690), y en el siglo XVIII, los *Commentaries of the Law of England* (W. Blackstone, 1765-9). El trabajo de Smith es esencial. Recoge la concepción de que el representante representa a todo el reino. Es conocido por ser una de las primeras aplicaciones de la palabra representar al Parlamento. Smith escribe *“Parlamento de Inglaterra que representa y tiene el poder de todo el reino, que es a la vez la cabeza y el cuerpo. Pues se entiende que todo inglés está presente allí, ya sea en persona o mediante procuradores y abogados...Y el consentimiento del Parlamento, se considera que es el consentimiento de todos los hombres”*. SMITH, S. T., *De Republica anglorum*, 1906, pág. 49. Cita recogida en PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 276. TORRES DEL MORAL, A., *op. cit.*, pág. 151. En 1653, el Agreement of the people *“presuponía que los representantes tenían la suprema confianza (the supreme trust) en orden al cuidado del conjunto”*. FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo, en *Pensamiento Constitucional*, vol. 2, nº 2, 1995, pág. 31.

Este pensador que ostenta una reputación bien merecida como crítico de la Revolución Francesa, destacó en ese discurso los compromisos que tiene el representante con sus representados y la libertad de acción del representante en base a la confianza, desmarcándose de las instrucciones de los representantes, pues dice:

*“Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarios a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidos en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y tenor de nuestra Constitución”.*

Comentaba el autor conservador, que en caso de aceptar los argumentos imperativos de los electores, el Parlamento sería un *“congreso de embajadores que defienden intereses difusos y hostiles”* cuando realmente el Parlamento es *“una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento”*<sup>56</sup>.

En un sentido semejante apareció la concepción del mandato representativo en Estados Unidos. Bajo la premisa de *“no taxation without representation”* que los colonos norteamericanos clamaban afirmando sus derechos frente a la Corona británica, surgieron posteriormente los argumentos de HAMILTON, MADISON y JAY, redactores de *“El Federalista”*, apoyando, frente a las posiciones de democracia directa, la idea de un gobierno representativo<sup>57</sup>.

En Francia, el proceso hacia la concepción liberal del mandato representativo fue bastante más abrupto que en los casos anteriores descritos. Su orientación intelectual vino dirigida desde la opinión pública burguesa con el fin de que éstos (la burguesía) mejoraran su posición socioeconómica, para lo cual entendieron como imprescindible colocarse ellos por encima de la Corona.

---

<sup>56</sup> Cita extraída de BURKE, E., *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pág. 313.

<sup>57</sup> MANIN, B., *op. cit.*, pág. 228.

Su construcción doctrinal es obra de varios intelectuales liberales<sup>58</sup>. MONTESQUIEU, en su obra *“El Espíritu de las Leyes”*, contribuyó con su protesta hacia el mandato imperativo, en el proceso revolucionario. En este sentido recogió que:

*“la gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no es del todo idóneo para esto, lo que constituye uno de los mayores inconvenientes de la democracia. Los representantes que han recibido de sus electores instrucciones generales no necesitan de una particular para cada caso (...) Ciertamente es que de esta suerte la palabra de los diputados expresa con más fidelidad la voluntad de la nación; pero tal sistema acarrearía dilaciones sin término, haría a cada diputado dueño de los otros y, en las situaciones más apremiantes, toda la fuerza de la nación podría quedar paralizado por un capricho”<sup>59</sup>.*

Tomando como base las enseñanzas de Montesquieu, SIEYÈS se inclinó durante los debates de la Asamblea Constituyente de 1789 por la independencia y libertad de los representantes elegidos, configurando también y desde entonces la idea de soberanía nacional como punto sustancial del concepto de representación. Esta concepción de la Nación como soberano se asienta en su obra *“¿Qué es el tercer Estado?”* en la que bajo una concepción racionalista, utilitarista, individualista y jurídica<sup>60</sup>, define a la Nación como *“un cuerpo de asociados, que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura”* y la voluntad nacional será en su pensamiento *“el resultado de las voluntades individuales, del mismo modo que la nación es el conjunto de individuos”<sup>61</sup>.*

Con esta exposición SIEYÈS sostendrá la tesis de que la Asamblea representa a la Nación y los diputados también: *“un diputado es diputado de la nación entera: todos los ciudadanos son sus comitentes”<sup>62</sup>.*

---

<sup>58</sup> TORRES DEL MORAL, A., *op. cit.*, 145-212.

<sup>59</sup> MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, libro XI, Capítulo VI, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, Madrid, 1906, pág. 231.

<sup>60</sup> TOUCHARD, J., *op. cit.*, pág. 356.

<sup>61</sup> CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 949.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 953.

Todas estas proclamas dieron paso al cambio en la órbita francesa de la representación. Se plasmó definitivamente y por primera vez en la Constitución francesa de 1791, dejando ya con ella atrás los principios de la representación del Antiguo Régimen, logrando con la misma la edificación del Estado constitucional y floreciendo la moderna representación que se ha convertido en uno de los inventos decisivos *“para el desarrollo político de Occidente y del mundo”*<sup>63</sup>.

### 1.2.5. Las posturas contemporáneas sobre la representación política

Existen del mismo modo algunas obras que se sugieren como imprescindibles para la construcción del contemporáneo concepto y la evolución de la representación política durante el siglo XIX. Todas ellas han contribuido de manera coherente y lúcida a describir la representación de la sociedad política democrática, sirviendo además como bases conceptuales para acometer el estudio de lo que en otro capítulo se estudiará como representación de intereses.

Preliminarmente la representación en el ámbito público necesita de un acotamiento. Así, fue WEBER, quien desde la sociología enumeró de forma aguda los tipos de representación conocidos hasta sus días: 1) la representación llamada *“apropiada”* que es aquella en la que el dirigente tiene incautado el ejercicio de la representación. Este tipo es muy antiguo y es usual en asociaciones de dominación patriarcal; 2) la representación *“estamental”* (por derecho propio) característica de las Cortes feudales y Asambleas estamentales; 3) la representación *“vinculada”* que consiste en representantes elegidos (por sorteo, turno u otro medio) y cuyo poder representativo está sujeto a un mandato imperativo y con derecho de revocación; 4) la representación *“libre”*, característica de la representación en la que el representante no está sujeto a instrucciones ; y 5) la representación de intereses, en la que la designación de los representantes no es libre, sino que los que actúan como representantes, lo son por la situación profesional, estamental o de clase, y son designados por sus iguales<sup>64</sup>.

Una escuela doctrinal propone distinguir la representación según la posición que la representación de la sociedad política ocupe respecto del poder.

---

<sup>63</sup> LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 60.

<sup>64</sup> WEBER, M., *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, págs. 231-245.

En esta perspectiva se pueden distinguir tres posturas: la representación por el poder, la representación ante el poder y la representación en el poder<sup>65</sup>.

La primera, la representación de la sociedad por el poder, es aquella en la que el dirigente o dirigentes que ostentan el poder, actúan en nombre de la sociedad que gobiernan, sin implicar necesariamente órganos representativos del pueblo junto al Gobierno. Se refiere ésta modalidad a una representación que es consustancial al poder.

El segundo tipo, el de la representación de la sociedad ante el poder, implica la existencia de instituciones representativas. La representación se funda en el ligamen entre la sociedad y el poder, representando ésta última a la sociedad política y aquélla se representa ante el poder en la pluralidad de grupos que la componen con sus distintos intereses y opiniones. Para que exista una representación auténtica ante el poder, debe esa representación estar conectada indiscutiblemente con los intereses particulares de los grupos o de los individuos.

Por último, la representación de la sociedad en el poder. Es la propia de las sociedades organizadas y cuyos órganos de representación colaboran y participan con el poder en el Gobierno a través de diferentes maneras (consultivas o de participación efectiva) llevando en la historia política contemporánea hacia el llamado gobierno representativo<sup>66</sup>. En este supuesto, el ordenamiento jurídico no es una creación exclusiva del poder, sino que tendrá sus fuentes en los grupos que constituyen la sociedad.

La doctrina italiana no ha dejado de lado sus postulados respecto a la representación. Merece especial reconocimiento las tesis de SARTORI cuando desarrolla la representación de acuerdo con tres perspectivas que, a su vez, se relacionan<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> GALVÃO DE SOUSA, J. P., *La representación política*, Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 235-241.

<sup>66</sup> VALLET DE GOYTISOLO, J. B., "Derecho a participar en la vida pública mediante un auténtico sistema representativo", en *Revista Verbo*, nº 195-196, Madrid, 1981, pág. 623. AYUSO TORRES, M., "La representación política en la obra de José Pedro Galvão de Sousa", en *Revista Verbo*, nº 345-346, Madrid, 1996, pág. 491.

<sup>67</sup> SARTORI, G., *Elementos de ...*, *op. cit.*, págs. 225-226. SARTORI, G., "En defensa de la representación política", *Claves de la razón práctica*, nº 91, págs. 2-8.

En primer lugar explica lo que él denomina representación sociológica. La define teniendo presente que el criterio inherente es la similitud o semejanza que el representante tiene respecto de sus representados. Así, exclusivamente podrá ser representante alguien que haga reflejar las características del grupo, clase social o profesión. En esta clase de representación el sistema será verdaderamente representativo cuando el representante personifica determinadas características de la sociedad que quiere representar.

Por otro lado el politólogo italiano habla de la representación jurídica. En este supuesto, la representación se encuentra relacionada con la idea de delegación y del mandato. De esta forma la decisión del representante se considera como expresión de la voluntad del representado. Por esa razón, existe una sujeción del representante a las instrucciones del representado.

Finalmente, atiende a la representación política como gobierno representativo y su plasmación histórica concreta, abarcando principalmente esta representación la responsabilidad del representante y el control por parte de los representados que le pueden descartar en caso de no satisfacer sus deseos.

De este modo SARTORI enfatiza que en la representación de la sociedad se relaciona siempre con alguna de las siguientes ideas:

- a) Con la idea de representatividad (por semejanza o similitud).
- b) Con la idea de mandato o de delegación.
- c) Con la idea de responsabilidad.

También PITKIN en *El concepto de representación*<sup>68</sup> abarcó de forma exhaustiva cinco variantes desde las que se puede comprender la noción de representación. En todas ellas afloran experiencias políticas de las que curiosamente se desprenden efectos representativos distintos<sup>69</sup>.

Estas cinco ópticas que se fundamentan en la clase de relación que existe entre representante y representado, en singular o plural, que son, como ya apuntamos (aunque ya anteriormente se han anunciado), las siguientes: 1) la representación como identificación simbólica; 2) representación como cesión de

---

<sup>68</sup> PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

<sup>69</sup> COTTA, M., *op.cit.*, pág. 267.

autoridad; 3) la representación como reflejo de una determinada realidad; 4) la representación como interés de otro u otros; 5) representación como responsabilidad.

La representación como identificación simbólica implicaría un modo de evocar la realidad que es representada, y se basa en sentimientos de representación que han sido generados de forma emocional. Sería una representación arbitraria porque el criterio representativo se encuentra en las creencias de la población formadas quizás por afectividad o hábitos. En tal sentido, valdría este razonamiento de representación cuando sostenemos que una bandera o el Rey representan a la Nación.

También existe una representación como cesión de autoridad. Esta sería semejante a la que describe HOBBS en el capítulo XVI del Leviatán y del que esta autora toma buena nota. Consiste en la autorización por parte de la comunidad a un soberano, que será el representante, para que sus actos puedan comprometer al representado.

La tercera variante destaca la representación como reflejo de una determinada realidad, es decir, una representación descriptiva, en el que *“la representación depende de las características del representante, de lo que es o de lo que parece ser (...) El representante no actúa por otros; los “sustituye” en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo”*<sup>70</sup>.

Este posicionamiento es afín a la representación que SARTORI califica como sociológica en la medida en que con ella lo que se busca es seleccionar características de la sociedad a reproducir atendiendo a las características políticamente relevantes y significativas en cada tiempo y lugar.

La representación como interés de otros, es la representación por la que PITKIN se decanta, entendiendo en este supuesto que representación significa *“actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes (...)”*<sup>71</sup>. En este sentido la

---

<sup>70</sup> PITKIN, H.F., *op. cit.*, pág. 67.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pág. 233.

representación significaría desarrollar acciones de promoción y defensa de los intereses de quien no actúa en su propio nombre<sup>72</sup>.

Finalmente el libro describe la representación exaltando la nota de la responsabilidad, enfatizando la necesidad de una rendición de cuentas del representante respecto del representado, a la vez que ese rendimiento de cuentas sería un control preceptivo que valdría como medio eficaz para que la representación se produzca de conformidad con las necesidades de los representados.

### 1.3. EL CONCEPTO DE INTERÉS Y SU COMPLEJIDAD

Resulta compleja la tarea de encontrar un concepto de la Ciencia Política más difícil de definir que el del interés. Ha sido principalmente la moderna doctrina italiana la que probablemente con mayor exhaustividad y acierto ha estudiado en diferentes sedes su problemática conceptual<sup>73</sup>.

La gran variedad de significados y su "naturaleza proteiforme"<sup>74</sup> nos lleva a admitir y hacer nuestra aquella locución que nos recuerda la generalidad del concepto de interés: "y lo mucho que el vocablo se usa en el lenguaje común sin el menor intento de definirlo (en términos lexicólogos o de contenido) para precisar o delimitar su contenido"<sup>75</sup>.

Todo esto nos estimula, no obstante, a la búsqueda de un concepto de interés que pudiera servir al ideal de la objetividad científica, pero es en gran medida los cambios de usos en el término lo que dificulta profundamente su análisis, especialmente por ser una categoría subjetiva, y más aún cuando por los

---

<sup>72</sup> LIFANTE VIDAL, I., *op. cit.*, pág. 502.

<sup>73</sup> ORNAGHI, L., *Il concetto di "interesse"*, Giuffré, Milán, 1984. ORNAGHI, L., y CONTELLESA, S., *Interés. Léxico de política*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2000. TARANTO, D., *Studi sulla protostoria del concetto di interesse: da Comynnes a Nicole (1524-1675)*, Liguori, Nápoles, 1992.

<sup>74</sup> ORNAGHI, L., *Il concetto di "interesse"*, Giuffré, Milán, 1984, pág. 9. El mismo calificativo lo atribuye el libro de ORNAGHI, L., y CONTELLESA, S., *Interés. Léxico de política*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2000, pág. 10.

<sup>75</sup> BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Trotta, Madrid, 2003, pág. 495.

intereses se han querido legitimar distintos y a veces contrapuestos órdenes políticos.

Así las cosas, el desenvolvimiento histórico del interés es pretérito y entre sus usos habituales podemos encontrar el de considerarlo como desventaja desde el lado del deudor, como utilidad, como perjuicio, como valor, como bien, como beneficio pecuniario, como demanda o, entre otras, como objetivo común de un número de personas organizadas<sup>76</sup>.

En otras palabras, la noción de interés, que proviene de las voces latinas “*inter*” (entre) y “*esse*” (estar), quiere decir *estar entre*. Es un término polivalente que es utilizado en diferentes ramas científicas y que tiene un origen no jurídico pero que en un momento dado ha sido absorbido por la ciencia jurídica desde otras ciencias humanas como categoría jurídica, lo que por ende dificulta su delimitación. Además, el interés tiene un elemento adicional que es el vínculo relacional<sup>77</sup> entre un individuo o un conjunto de ellos respecto de algo o alguien que es considerado idóneo para ser satisfecho, por lo que no se debe dejar de lado el contenido intermediador<sup>78</sup> que opera en la misma.

Prueba de lo antedicho es que el Diccionario de la Real Academia Española vincula la voz interés con el valor, provecho, utilidad, ganancia, o como la importancia que tiene una cosa o un bien para la persona o para un grupo de personas, lo que conlleva la presencia de una estimación valorativa y, a la vez, la de un provecho, resultado o utilidad que esas mismas cosas o bienes tienen<sup>79</sup>. Es por ello, que el interés supone la existencia de algo para una persona que le significa valor, provecho o utilidad en el orden moral o material y que esa misma persona aprecia y que anhela adquirir, conservar, acrecentar o mantener.

---

<sup>76</sup>ORNAGHI, L.; y CONTELLESA, S., *Interés. Léxico de política*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2000.

<sup>77</sup> Es frecuente aludir a Carnelutti señalando que “*El interés consiste en una relación. Esta verdad se percibe a través de la palabra misma, que es una de las más expresivas: “quod inter est” no puede ser otra cosa que una relación*”. CARNELUTTI, F., *Teoría General de Derecho*, POSADA C. G., (Trad.), Comares, Granada, 2003, pág. 48.

<sup>78</sup> GUASP, J., *Derecho*, Gráficas Hergón, Madrid, 1971, pág. 271.

<sup>79</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22.<sup>a</sup> edición, tomo II, Espasa Calpe, Madrid, 2001, pág. 1290.

#### 1.4. UNA VISIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL INTERÉS

Son realmente numerosos los estudios que desde la vertiente jurídica se han dedicado al concepto de interés. Esta frecuencia en las referencias de la literatura jurídica e incluso en los textos normativos se debe en particular a que el Derecho se preocupa de la protección de los legítimos intereses de los individuos y de los grupos sociales en que este se integra y que una vez reconocidos por entenderlos como legítimos se les concede capacidad para poder promoverlos.

Parece que se podría concebir que todos los intereses de los ciudadanos, ya sean particulares o coincidentes entre muchos, podrían llegar a considerarse como jurídicamente relevantes y, por esta razón, protegidos. Si bien, su reconocimiento y correlativa protección por parte del cuerpo normativo lo deciden los poderes públicos teniendo en cuenta los factores que consideren dignos de tal cuidado, pero sabiendo que en los ciudadanos coexisten intereses que de alguna manera son comunes a todos<sup>80</sup>.

Por la sencilla razón de su existencia, no hay duda de que todo interés humano tiene *a priori* importancia suficiente como para ser cumplido. Pero también es comprensible que la imposibilidad de complacer todos los intereses, aunque sea solo porque cumplir algunos lleva aparejado, en sobradas ocasiones, la negación de otros, hace obligatorio reconocer y conceder legitimidad a las pretensiones.

La legitimidad podría venir acompañada de un canon cuantitativo, esto es, en reconocer como realizables los intereses de un número considerable o predefinido de ciudadanos, o también, por ejemplo, de acuerdo con un criterio cualitativo en el que se reconozca según el valor que para la sociedad tenga<sup>81</sup> ese interés.

Desde el plano jurídico-político, el interés manifiesta una crucial importancia sin un sentido único. El interés, nos recuerda KAISER, es parte de la

---

<sup>80</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *op. cit.*, pág. 86.

<sup>81</sup> CUETO RÚA, J., "La representación de intereses económicos en el Estado moderno" en *Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1966, págs. 159-161.

base de toda la vida política<sup>82</sup>, pero como los intereses son infinitos pueden ser lógicamente estudiados desde dos prismas o esferas: desde lo público y desde lo privado, de ahí que sean las diferentes ramas del Derecho las que hayan tomado nota desde su propio ámbito de lo que significa el interés. Los intereses son infinitos y como cada uno de ellos y todos a la vez responden a variadas inspiraciones, necesitamos acotarlos para lograr compararlos.

En conclusión, son diferentes las clasificaciones que sobre los intereses se han expuesto por la literatura jurídica<sup>83</sup>, llevando a una cierta "obsesión"<sup>84</sup> a sus estudiosos. De esta forma, para un adecuado análisis podemos hacer una triple clasificación, que viene a refundir las diferentes dimensiones que sobre el interés se han ido relatando. Así, vamos a operar sobre tres categorías o ámbitos del interés, para distinguir con suficiencia el tipo de interés socioeconómico al que nos vamos a referir a lo largo de estas páginas como objeto de estudio.

---

<sup>82</sup> Su obra principal es KAISER, J. H. *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Duncker & Humblot, 1978. Se ha utilizado la versión italiana, KAISER, J. H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, MANGIAMELLI, S. (Trad.), Giuffrè, 1993, pág. 9. Para conocer más acerca del pensamiento de Kaiser en relación a la representación de intereses en la dialéctica Estado-Sociedad, ver, SCALONE, A., "La representación de intereses en la doctrina alemana del Estado en el 1900 y la reflexión de J. H. Kaiser", en *La Representación política*, (Bastida Freijedo, F. J.), Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, nº 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, págs. 189-197.

<sup>83</sup> Entre otros, Carnelutti, que hace diversas clasificaciones de los intereses, describe brevemente en lo que ahora cabe, una clasificación entre intereses singulares o individuales, intereses colectivos, e intereses generales. CARNELUTTI, F., *Teoría General de Derecho*, POSADA, C. G. (Trad.) Editorial Comares, Granada, 2003, págs. 51-53. Recasens, distingue entre intereses individuales, públicos y sociales. RECASENS SICHES, L., *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 1986, pág. 229-230. Es interesante la clasificación y también el contenido de la descripción que hace Giannini en intereses privados, públicos y colectivos. GIANNINI, M. S., "La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi" en *Le azioni a tutela di interessi collettivi: atti del convegno di studio* (Pavia, 11-12 giugno 1974, CEDAM, Padua, 1976, págs. 23-42.

<sup>84</sup> NIETO GARCÍA, A. "La administración sirve con objetividad los intereses generales", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pág. 2188.

### 1.4.1. El interés singular

El interés singular, individual o privado es aquel que comprende exclusivamente al individuo aislado sin abarcar a las situaciones de grupo o colectivas. Esta concepción es ensalzada por las teorías utilitaristas que aseguran que en exclusiva le corresponde a cada persona individualmente conocer su interés<sup>85</sup>. En este sentido es buen ejemplo la obra de BENTHAM cuando recoge que es el hombre en solitario quien busca sus propios intereses, que básicamente se fijan en encontrar el placer y en evitar el dolor<sup>86</sup>.

Nos referimos en consecuencia a una categoría subjetiva que reconoce al sujeto como individuo aislado y que es el arquetipo principal del individualismo del Estado liberal. Individualismo propio del liberalismo clásico que buscó la posibilidad de satisfacer en exclusiva los deseos individuales porque se entendían que eran los únicos legítimos. Sin individualismo no hay liberalismo sentenció BOBBIO<sup>87</sup>, por lo que el poder debía ser visto desde la esfera de protección de intereses de cada individuo<sup>88</sup> pretendiendo establecer un Estado como garante de los derechos individuales, siendo éste el sentido verdadero y correcto de la enunciación de la llamada primera generación de derechos humanos, civiles y políticos<sup>89</sup>.

En esta clase de interés, el titular de la legitimidad corresponde exclusivamente a cada individuo por separado, por lo que se suele afirmar que cada uno forma una "isla" o "átomo" real<sup>90</sup>, explicándose los fenómenos sociales

---

<sup>85</sup> PITKIN, H. F., *op. cit.*, pág. 175.

<sup>86</sup> Para Bentham, el interés de la comunidad consiste simple y llanamente en la suma de los intereses de los diferentes miembros de la comunidad. BENTHAM, J., *An introduction to the Principles of Morals and legislation*, Kitchener, Batoche Books, 2000, pág. 15.

<sup>87</sup> BOBBIO, N., *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 16.

<sup>88</sup> IGLESIAS CANO, M. C., *Individualismo noble individualismo burgués. Libertad y participación política en el liberalismo francés del siglo XVII*, Real Academia de la Historia, Madrid, 1991, pág. 35.

<sup>89</sup> MARTÍNEZ GÓMEZ, J. A., "El poder, el bien común y los intereses individuales y sociales", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2011. Ver: [www.eumed.net/rev/cccss/12](http://www.eumed.net/rev/cccss/12)

<sup>90</sup> ELSTER, J., "Marxismo, funcionalismo y teoría de los juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico", en *Zona Abierta*, nº 33, 1984, págs. 21-62.

por medio de las acciones individuales<sup>91</sup>, y que los sujetos particulares, en solitario, son los únicos portadores de derechos<sup>92</sup>.

#### 1.4.2. El interés colectivo

El interés colectivo, también llamado de parte, fraccional, grupal o sectorial, como su propio nombre indica, trasciende de la esfera individual y surge en el momento en el que un concreto interés es compartido por otros individuos que participan de ese mismo interés. Aparece, por tanto, al darse la coincidencia de intereses individuales en disímiles sujetos.

Así las cosas y en este contexto, lo colectivo incluye aquí el compartir objetos de interés con otras personas, pluralidad de personas que en cuanto a su número es agotable y determinado. Desde la vertiente práctica, serán las organizaciones y asociaciones las que desde antigüedad<sup>93</sup> han surgido para satisfacer los intereses comunes de sus miembros, organizándose alrededor de un interés común que se constituye como grupal. Por ello, no puede extrañar que para IHERING la asociación fuera después de la vida en familia, *“la forma fundamental de la existencia social”*<sup>94</sup>. En efecto, la existencia de intereses semejantes es un componente natural y su puesta en común, esto es, la organización, también pertenece a una realidad con antecedentes pretéritos.

Cuando nos referimos a intereses colectivos, hablamos por consiguiente de intereses comunes. Intereses cuya consecución o satisfacción suelen sobrepasar los medios del sujeto en solitario y que por ello exigen del esfuerzo de muchos para lograr esa satisfacción común. En la historia del Estado contemporáneo surgen las agrupaciones una vez se dieron los fenómenos sociales para la

---

<sup>91</sup> WEBER, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires, 2001.

<sup>92</sup> VILAR, G., *Individualisme, ética i política*, Edicions 62, Barcelona, 1992.

<sup>93</sup> Se dice que la *“historia de la asociación, sería la historia del mundo, más exactamente, la de la civilización”*. PÁEZ, J. L., *El Derecho de las asociaciones. Doctrina, legislación, jurisprudencia*, Kraft, Buenos Aires, 1940, pág. 1. Aristóteles ya escribió que, *“Las asociaciones parece que son, todas, como parte de la asociación política: los mercaderes se asocian en sus viajes por un interés común, a saber, procurarse alguno de los bienes de la existencia”* ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, CALVO MARTÍNEZ (Trad.), Alianza Editorial, Madrid, 2004, pág. 249.

<sup>94</sup> IHERING, R. V., *El fin en el derecho*, ABAD DE SANTILLÁN, D., (Trad.) Editorial Comares, S.L., Granada, 2000, pág. 151.

participación de la sociedad civil ante las complejidades en las relaciones sociales, laborales, jurídicas y económicas. Son un tipo, cuyo reconocimiento jurídico se inicia en la Europa contemporánea en el siglo XIX, en tanto que las Constituciones nacionales comenzaron a reconocer al tipo asociativo como organización surgida para la defensa de intereses comunes como intereses de carácter colectivo<sup>95</sup>. Supone, digámoslo así, una solidaridad de intereses<sup>96</sup> que constituye el resultado de una voluntad de carácter participativo para lograr mediante esta puesta en común la satisfacción del interés global. Por eso, sólo existirá la organización si existe un fin, que será el lograr la materialización de los intereses colectivos como causa de su constitución.

La experiencia histórica en torno al reconocimiento de intereses colectivos en los preceptos constitucionales, especialmente con la oportunidad de participación de la organización colectiva constituida al efecto de proteger y defender el interés común supone, como más adelante se verá, dejar atrás la concepción individualista propia del liberalismo doctrinario del interés jurídicamente relevante<sup>97</sup>.

Al interés colectivo puede uno referirse de dos formas o modos: desde una perspectiva objetiva y desde una posición subjetiva. Éste último enfoque pone el acento en el hecho y en la realidad de una comunidad o grupo de interés; mientras que el modo objetivo comprende el bien apto que es susceptible de satisfacer a un número de personas superior a uno. En ningún caso el interés colectivo es la suma de intereses individuales<sup>98</sup>, de ahí que desvelase SANTORO-PASSARELLI que el *“interés colectivo es el interés de una pluralidad de personas hacia un bien apto para satisfacer una necesidad común. No es la suma de intereses individuales, sino una combinación, y es indivisible, en el sentido de que viene satisfecho*

---

<sup>95</sup> En España, por ejemplo, en la Constitución de 1869.

<sup>96</sup> JAEGER, P. G., *L'interesse sociale*, Milano, 1972, pág. 9.

<sup>97</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., Voz “interés colectivo”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Civitas, Madrid, pág. 3654.

<sup>98</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. del P., *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, UNAM, México, 1997, pág. 89.

*no ya por varios bienes aptos para satisfacer necesidades individuales, sino por el único bien apto para satisfacer la necesidad de la colectividad*<sup>99</sup>.

Lo primordial en este trabajo no es el interés colectivo como realidad ontológica natural de existencia de intereses comunes con otras personas, lo relevante es su supuesto organizativo u asociativo como acto de voluntad de al menos dos personas al que se le dota de relevancia jurídica. Esos grupos pueden confeccionarse de distintas formas: por su configuración jurídica (asociación de hecho o con personalidad jurídica, y ésta última de Derecho privado o público), o por sus relaciones con el poder público (ser grupos de oposición, de colaboración, de independencia o de compenetración)<sup>100</sup>. A estos grupos se les ha denominado como cuerpos intermedios, porque son cuerpos sociales situados entre el Estado y el individuo que se constituyen para alcanzar el fin común que se corresponde con su interés.

Las organizaciones pueden desempeñar su función cuando existe un interés común<sup>101</sup> y aunque en ocasiones sirven también a intereses individuales, la misión primordial de los grupos es fomentar el logro los intereses comunes de ese grupo de personas.

No debemos olvidar que la proliferación de organizaciones como entes relevantes de la existencia de un interés colectivo es uno de los rasgos de nuestros días. Estamos en constante contacto con organizaciones, tanto incluso que se ha llegado a decir que ahora la viabilidad del sistema se asienta sobre la cooperación entre las organizaciones y el Estado<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> SANTORO-PASSARELLI, F., *Nociones de Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pág. 19. De dicha definición es significativamente valiosa la característica de la indivisibilidad. A resultas de ello, se ha dicho que *"es indivisible porque no puede ser satisfecho solamente por algunos y no por todos los componentes del grupo"*. GALLEGO MORALES, A. J., *Los intereses profesionales y las fórmulas organizativas*, Universidad de Granada, Granada, 1997, pág. 48. Es lógico que lograda la satisfacción, no puede ser dividida, sino que la disfruta todo el componente del grupo.

<sup>100</sup> *Ibid.*, pág. 58.

<sup>101</sup> Para Arthur Bentley el concepto de grupo es inseparable del de interés. Así se deduce de BENTLEY, A. F., *The Process of Government*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge; Massachusetts, 1967.

<sup>102</sup> GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del ...*, *op. cit.*, pág. 106.

Estas agrupaciones son conocidas hoy, cuando impulsan o reclaman sus intereses, como grupos u organizaciones de interés, que son asociaciones voluntarias que toman como fin principal la defensa y promoción de sus intereses, y en la que esperan la consecución de sus propuestas influyendo en el proceso político sin participar electoralmente<sup>103</sup>.

### 1.4.3. El interés general

Dentro de esta diferenciación de clases de intereses, existe una última categoría que recibe generalmente el nombre de interés general. En este ámbito, aparecen del mismo modo, acepciones terminológicas distintas, como son el interés público y el bien común, eso sí, ahora objetivado en forma de intereses particulares sin los matices axiológicos que había recogido el término siguiendo las motivaciones iusnaturalistas que marcaron la formulación y evolución de este concepto en la tradición política occidental<sup>104</sup>.

A la hora de puntualizar su contenido o alcance, o cuando se intenta definir<sup>105</sup> lo que es el interés general, hay que partir de que detrás del concepto

---

<sup>103</sup> Son concluyentes las definiciones que han dictado tanto Josep María Vallès como José Manuel Canales y José Jesús Sanmartín. Para Vallès los grupos de interés son *“asociaciones voluntarias que tienen por objeto principal influir en el proceso político, defendiendo propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad”*. VALLÈS, J. M., *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 332. Por otro lado, Canales Aliende recoge que *“son expresión de acción colectiva sin propósito electoral caracterizado por defender, preferentemente mediante mecanismos de influencia convencionales, una serie de demandas públicas en base a la naturaleza profesional, causal o política de sus miembros”*. CANALES ALIENDE, J. M. y SANMARTÍN PARDO, J. J., *Introducción a la Ciencia Política*, Universitas, Madrid, 2014, pág. 196. La característica que define a los grupos de interés es, en opinión de Berger, en que articulan las reivindicaciones y las necesidades de la sociedad y que las transmiten a la política. BERGER, S., *“Introducción”*, 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, pág. 23.

<sup>104</sup> AYUSO TORRES, M., (ed.), *El bien común. Cuestiones actuales e implicaciones político-jurídicas*, Itinerarios, Madrid, 2013.

<sup>105</sup> La noción del mismo no es algo precisamente claro como ha dispuesto, entre otros, NIETO GARCÍA, A., *op. cit.*, págs. 2185 y ss.

existe una doctrina o una ideología<sup>106</sup> que invoca al mismo concepto de interés para la legitimación de las actuaciones y omisiones de la comunidad política o del Estado. El concepto, por tanto, tiene un claro matiz extrajurídico y cuando se utiliza como concepto jurídico es abierto e indeterminado<sup>107</sup> y además variable de acuerdo con las necesidades sociales<sup>108</sup>.

No obstante, son corrientes del pensamiento filosófico-jurídico, como el utilitarismo y el contractualismo, las que de forma particular se han esmerado en explicar su alcance y sus contornos. El utilitarismo incide primordialmente en la suma de placeres, por lo que el interés general sería la suma de los intereses individuales de una comunidad<sup>109</sup>, de manera que en consecuencia cualquier acto de poder será en favor del interés general si causa la mayor utilidad para la mayoría de los ciudadanos.

Por el contrario, el interés general del contractualismo será la expresión de la voluntad general. Para los que sustentan esta teoría, los ciudadanos han acordado mediante el pacto social dejar de lado el interés particular que queda sustituido por el interés general que interpreta el Estado en cada situación concreta por el cauce de la voluntad general<sup>110</sup>. Esta construcción en consecuencia no es cuantitativa o de suma de intereses individuales.

Frente a estas corrientes, recientemente se ha planteado por HABERMAS una nueva perspectiva. Es la llamada "*teoría de la acción comunicativa*". Esta señala que para lograr un fin del interés general, el lenguaje es el medio para el entendimiento. La meta del entendimiento es producir el acuerdo que los participantes en el proceso de diálogo aceptan como válido al ser compartido. Además, la racionalidad de la acción comunicativa se alcanza mediante la relación de los participantes en condiciones de igualdad en una acción de discusión y a través de la fuerza del mejor argumento, alcanzado en un proceso

---

<sup>106</sup> RANGEON, F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, París, 1986.

<sup>107</sup> STC de 11 de junio de 1984. FJ4. También STS de 22 de junio de 1999.

<sup>108</sup> Para Maurice Hauriou es imposible concretar una definición de interés general "*válida para todos los tiempos y para todos los países, puesto que está en gran parte bajo la dependencia de las costumbres y de las transformaciones sociales*". HAURIUO, M., *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, París, 1929, pág. 99.

<sup>109</sup> BENTHAM, J., *op. cit.*, pág. 15.

<sup>110</sup> ROUSSEAU, J. J., *El contrato Social*, Ediciones Mestas, Madrid, 2005, pág. 51.

reflexivo libre de coacciones. En conclusión, la actitud de orientación al entendimiento hace a los participantes dependientes entre sí y que el resultado de la acción se convierta en el interés general<sup>111</sup>. En su pensamiento, por tanto, se distinguen dos clases de intereses: unos que corresponden a grupos específicos y otros que son generales y universalizables contruidos a través de procesos políticos participativos<sup>112</sup>.

Nos parece por tanto lógico, cualquiera que sea el método, teoría o doctrina que se siga para establecer el cómo llegar a esclarecer el interés general o los intereses generales, que éstos tienen primacía sobre los intereses singulares y colectivos. Debe ser el Estado el garante de la referida supeditación de lo particular a lo general y no a causa exclusiva de una razón numérica de personas o de una pluralidad indeterminada de detentadores del interés<sup>113</sup>, porque es el interés general el interés del todo común del que los individuos forman parte beneficiándose obviamente toda la colectividad: *fiat "interés público" et pereat mundus*<sup>114</sup>.

La principal crítica a la anterior dogmática reside en que no existe un único interés general, más al contrario, cualquier acto o decisión en el ámbito público puede ir encaminado hacia el interés general, por lo que no cabe un único interés general, interés que incluso en algún momento puede lesionar distintos intereses privados (individuales o colectivos) dignos de protección incluso con otros intereses públicos.

#### 1.4.4. Los intereses colectivos socioeconómicos

De forma general se puede decir que los intereses colectivos socioeconómicos serían "aquellos intereses cuyo conjunto de individuos que son

---

<sup>111</sup> BENABENT F. DE CÓRDOBA, M., "El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 53, 2010, pág. 132.

<sup>112</sup> BENABENT F. DE CÓRDOBA, M., *op. cit.*, págs. 130-132. HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid, 1997.

<sup>113</sup> SÁINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos indeterminados, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 324.

<sup>114</sup> Cita recogida en LÓPEZ CALERA, N., "El interés público: entre la ideología y el derecho", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 44, 2010, pág. 124.

titulares de esos intereses se organizan para lograr una utilidad común conectada con la realidad socioeconómica”, o dicho de otra forma, “la estimación evidentemente subjetiva de un conjunto de personas acerca de una utilidad o beneficio relacionado con el panorama económico y social”.

Pero la disyuntiva no reside en el interés colectivo. La dificultad se percibe en entender en qué consiste lo socioeconómico como calificativo, especialmente por la amplitud de su significado, al comprender inevitablemente lo perteneciente a la vez a lo económico y a lo social. Atendiendo a lo anterior es comprensible no poder concretar o determinar una lista de intereses económicos y sociales, en tanto que la subjetividad de los legítimos intereses sociales es tal que no habría páginas suficientes para enumerarlos<sup>115</sup>, al tiempo que los mismos son legítimamente mutables en el seno de la comunidad política y de la sociedad humana.

Desde antaño y en lugares remotos se han encontrado referencias de cooperación voluntaria entre individuos, formándose grupos organizados para lograr determinados fines comunes y más aún se han encontrado esas evidencias si los objetivos a cumplir son relativos a lo socioeconómico pues lo socioeconómico sustantiva lo colectivo.

Desde muy antiguo se han organizado intereses socioeconómicos. Éstos han sido ligados inevitablemente al *modus vivendi* de los individuos porque la actividad productiva es un punto central de la vida de todas las comunidades y culturas políticas, y desde la Edad Contemporánea, el hecho social central que

---

<sup>115</sup> Así cualquier grupo de interés es en el fondo la organización de fuerzas sociales, profesionales, económicas o espirituales de una nación. SÁNCHEZ AGESTA, L., *op. cit.*, pág. 233. En cualquier caso, cuando a lo largo de estas páginas nos referimos a los intereses socioeconómicos, se está incluyendo en esa categoría a todos los que tocan a dichos intereses, y por supuesto, a los intereses profesionales y/o laborales.

impregna la misma estructura de la sociedad<sup>116</sup>. Con este objeto se han formado a lo largo de la historia para la defensa y protección de los integrantes de las diversas actividades productivas, unas organizaciones, como fueron los *collegia* romanos, las *guildas* germánicas y anglosajonas, las cofradías y los gremios. Cada uno en particular pero todos en general como grupos corporativos, tuvieron una gran importancia e influencia en la vida del Antiguo Régimen, como grupos de poder trascendiendo incluso dicho poder al plano político<sup>117</sup>.

En tal sentido, desde el comienzo de la civilización indoeuropea y desde el antiguo Egipto<sup>118</sup>, bajo el calificativo de corporativo, colectivo, o gremial, ha existido una posición trascendente de los intereses organizados y por esa razón estas realidades jurídicas han recibido un especial reconocimiento tanto en el Antiguo Régimen como en el Estado contemporáneo. Es cierto que ese reconocimiento no ha sido ininterrumpido ni estable, como prueba el hecho de que tras las revoluciones burguesas, el Estado y el individuo eran las dos realidades en las que se perfilaban las relaciones poder-sociedad, llegándose a prohibir cualquier organización profesional, productiva o industrial.

Por último y como es sabido, cualquier Gobierno, sea del signo que sea, simplemente por el hecho de tomar decisiones defiende y promueve intereses humanos. Por esa razón, los intereses socioeconómicos son intereses que los hombres, mediante el grupo, formulan con el propósito final de cubrir una o varias necesidades. Quienes incitan a ello son personas cuyas pretensiones y

---

<sup>116</sup> AIZPURU, M., y RIVERA, A., *Manual de historia social del trabajo*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1994, pág. 19. La economía será la naturaleza de la moderna sociedad industrial tal y como lo señaló Cole. COLE, G. D. H., *Introducción a la historia económica, 1750-1950*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, págs. 20-26. Del mismo modo el acento lo pondrá Carl Schmitt en la economía, sector al cual se ha subyugado la humanidad a partir del siglo XIX. SCHMITT, C., *El Concepto de lo político*, Editorial Struhart & Cía, Buenos Aires, 2002, págs. 109-125. HELLER, H., *Teoría del Estado*, Comares, Granada, 2004, pág. 246.

<sup>117</sup> LOEWENSTEIN, K., *op. cit.*, págs. 426-427. DEL VAL, M. I.; SEGURA, C.; CASTRILLO, J., "Organización gremial en la Península Ibérica hasta el siglo XVII" en S. Castillo (Coord.), *Mundo del trabajo y asociacionismo en España. Collegia, gremios, mutuas, sindicatos...*, Catarata, Madrid, 2014, pág. 37.

<sup>118</sup> CABANELLAS, G., *Derecho sindical y corporativo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pág. 23.

conductas se traducen en un sentido político, porque éstas están dirigidas a lograr un mayor poder, o a influenciar en quienes manejan el poder, de modo que se pueda satisfacer con sus actuaciones las pretensiones del grupo. En definitiva, para el logro de los intereses socioeconómicos del cuerpo intermedio creado resulta siempre necesario emplear los instrumentos del poder político<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> CUETO RÚA, J., *op. cit.*, pág. 167.

## II. MARCO CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES: LAS ORGANIZACIONES Y LOS GRUPOS

### 2.1. LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES

Atendiendo a un significado ordinario o coloquial, representación de intereses significa *hacer presente unos bienes, unos provechos o unas utilidades*. En un sentido técnico la representación de intereses está estrechamente relacionada con dos posicionamientos políticos. Por un lado atiende a la representación de los grupos u organizaciones que actúan como intermediarios entre la sociedad y el Estado, y, por otro también, a la representación de los intereses fraccionales o sectoriales, es decir, es la representación que tiene en cuenta las voluntades de determinados grupos, en contraposición a la representación política que tiene en cuenta los intereses de la colectividad y, por esto, constituye la representación de los intereses generales.

En el Derecho Constitucional se hace uso de la representación de intereses para diferenciar este concepto contemporáneo del concepto moderno de representación política, básicamente porque la representación de intereses es un modelo diseñado para asegurar la representación de los grupos como sustituto o como complemento de la representación de los individuos, cuyo cauce es la moderna representación política, siendo ésta la que representa integral y genéricamente los distintos intereses generales o políticos<sup>120</sup>.

### 2.2. CONCEPTO Y DENOMINACIONES

La doctrina española ha sido muy precisa en definir esta diferencia entre representación política y representación de intereses, de tal forma que DE ESTEBAN poniendo el acento en los fines que una y otra persiguen y en los sujetos que las protagonizan, estableció que la representación de intereses “es

---

<sup>120</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1982, pág. 209.

*aquella clase de representación que utilizan los grupos de interés no políticos con el objetivo de influenciar en el Poder, de participar en él o de acapararlo*<sup>121</sup>.

Han sido muchos los nombres con los que se ha designado a la representación de intereses. Por eso no puede extrañar que para la doctrina constitucional española sea la extrema ambigüedad<sup>122</sup> una de sus notas definitorias.

Hay que recordar, para ser más precisos, que a la realidad de los grupos de interés no políticos a los que se les permite participar en el proceso del poder, se le ha solido añadir los vocablos "*económicos y sociales*". Ello se debe a que los intereses a representar son los propios de actividades socioeconómicas. En otras ocasiones si lo que se ha querido subrayar es exclusivamente el ámbito de los intereses profesionales se han calificado estos como representación "*profesional*" o "*funcional*". También se ha designado a la representación de intereses como representación "*económica*" y como representación "*orgánica*", pero quizás la denominación más conocida ha sido la de representación "*corporativa*"<sup>123</sup>. Por consiguiente, el significado concreto de la representación de intereses dependerá de la naturaleza de los grupos a los que se quiera dar protagonismo.

Si se pretende representar los intereses de los grupos naturales intermedios, se acostumbra denominar a esta situación como *representación orgánica*, en cambio, si los grupos a tener en cuenta son las corporaciones profesionales, a este tipo de representación de intereses se le suele designar como *representación corporativa, profesional o industrial*. A diferencia, la representación de los intereses de los estamentos propia del Antiguo Régimen es conocida como *representación estamental*. Pero todas ellas encuentran su lugar bajo la definición de representación de intereses. Lo que sucede es que desde la aparición del Estado contemporáneo se denomina representación de intereses al intento de dar cobertura en el proceso de participación política a los grupos socioeconómicos que además se han generalizado desde la creación del Estado social, en el que por su importancia y relevancia algunos de estos intereses han tenido una mayor

---

<sup>121</sup> DE ESTEBAN, J., *La representación política y su variante, la representación de intereses*, Tesis Doctotal inédita, U.C.M., 1953, pág. 217.

<sup>122</sup> DE ESTEBAN, J., *op. cit.*, pág. 230.

<sup>123</sup> *Ibid.*, págs. 226-229.

consideración por parte de los poderes públicos, especialmente porque sin su cooperación la paz social no podría asegurarse<sup>124</sup>.

### 2.3. ELEMENTOS

Los rasgos caracterizadores de la representación de intereses de grupos sociales serían<sup>125</sup>:

#### 2.3.1. Carácter típico

La primera cuestión que debemos advertir es que la representación de intereses constituye una verdadera clase de relación representativa de determinados intereses colectivos. Tanto los unos como los otros son grupales<sup>126</sup>. Además, para que la representación sea posible, tanto el grupo, los miembros, como sus representantes, deben representar los intereses para los que fueron constituidos. Por lógica esa agrupación debe estar organizada, dependiendo su éxito y su poder de su capacidad para cumplir los objetivos que les dan su razón de ser.

Esa representación que manifiestan los grupos puede además gozar de un reconocimiento por parte de los poderes públicos mediante una canalización institucional para hacerles presentes en la órbita pública de una forma más reconocible y que así los grupos puedan presentar sus reivindicaciones correctamente y ser un verdadero vínculo entre los ciudadanos y el Gobierno<sup>127</sup>.

#### 2.3.2. Carácter orgánico

En la relación representativa de intereses la participación no se articula por medio del cauce de los partidos políticos, sino por medio de los grupos de interés. Esos grupos no son partidos políticos, al contrario, son organizaciones que

---

<sup>124</sup> GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones ...*, *op. cit.*, pág. 79.

<sup>125</sup> DE ESTEBAN, J., *op. cit.*, págs. 217 y ss.

<sup>126</sup> DAHRENDORF, R., *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Rialp, Madrid, 1979, pág. 221.

<sup>127</sup> BERRY, J.M., y WILCOX, W., *The Interest Group Society*, Routledge, Nueva York, 2009.

interactúan en la sociedad y a las que se denomina comúnmente “actores sociales”, si bien existieron partidos políticos que defendieron determinados intereses de clase o “partidos de intereses económicos”<sup>128</sup> al haber decidido convertir un exclusivo interés en la reivindicación del partido político.

Los grupos de interés social aunque no constituyan grupos políticos mantienen relaciones con el poder para el logro de sus demandas. Son distintos a los partidos políticos, de tal forma que mientras que éstos perfilan un programa para la sociedad en su conjunto, los grupos que protagonizan la representación de intereses buscan la satisfacción de concretos intereses y se enfrentarán a otros grupos que defienden intereses que puedan ser contrapuestos e interdependientes. En definitiva, los grupos articulan reivindicaciones de un sector de la sociedad y las transmiten al proceso político<sup>129</sup>, agregándolas en algunas ocasiones los partidos políticos, por ser éstos los instrumentos elementales para la participación política en las democracias contemporáneas.

Por tanto como se viene adelantando, la representación de intereses entiende que son los grupos organizados de la sociedad civil, representantes de intereses, a los que les incumbe la esencia de esta representación.

### 2.3.3. Carácter funcional

Este sistema de representación de grupos de interés ha desarrollado a lo largo de la historia diversos cometidos. En ocasiones los grupos de interés simplemente pretenden influir en el poder (en modo de lobby o como lo grupos de presión) o, quieren participar en el poder (cámaras económicas) o, tienen por

---

<sup>128</sup> LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 433. VANOSSI, J. R., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo social*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pág. 311.

<sup>129</sup> BERGER, S., “Introducción”, 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, pág. 23.

También HABERMAS, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Valladolid, 1998, pág. 435.

misión acaparar el poder, como sucedió en el caso de los corporativismos autoritarios o integrales<sup>130</sup>.

Lo que se conoce *stricto sensu* como representación de intereses se refiere al sistema de representación que incorpora a grupos organizados de la sociedad civil, y que estando reconocidos por el Estado, negocian y conciertan decisiones entre ellos y el propio Estado. En las sociedades actuales democráticas no cabe la representación de intereses como forma de representación que acapara el poder, y en muy contadas ocasiones (como por ejemplo en el Senado irlandés o en el Consejo Nacional de Eslovenia) gozan las organizaciones de intereses socioeconómicos de un lugar en las Cámaras parlamentarias de representación política.

Por tanto, la representación de intereses mantiene analogías con la llamada representación sociológica de la que hablaba SARTORI<sup>131</sup> según la cual el hecho diferencial de la representación es la semejanza, además de que el representante personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o a la que pertenece.

La representación de intereses de grupos es desde la aparición del concepto contemporáneo de representación política una noción que implica intereses organizados y semejanza entre el representante y el grupo al que representa. Igualmente, siguiendo las explicaciones de BOBBIO, la representación constitucional refleja por medio de los órganos de representación parlamentaria los intereses generales y nacionales, mientras que, *a sensu contrario*, y como antaño ocurría con la representación estamental, la representación de intereses expresa intereses parciales o grupales<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> El corporativismo autoritario o integral es la doctrina en la que la soberanía política recae sobre las corporaciones reconocidas por el Estado. Este corporativismo se caracteriza por una rígida intervención del Estado en el que los representantes de las corporaciones u organizaciones sindicales, empresariales, profesionales, municipales, familiares, etc, son quienes asumen la actividad política. Fue típico de regímenes autoritarios y fascistas. GUERRA BALLESPÍN, E., *La gran cuestión del corporativismo*, Centro de Estudios Sindicales, Madrid, 1960, pág. 8.

<sup>131</sup> SARTORI, G., *Elementos*, *op. cit.*, págs. 225-226.

<sup>132</sup> BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Trotta, Madrid, 2003, pág. 496.

Por consiguiente, la moderna representación política que aparece en la Edad Contemporánea representa intereses, pero intereses generales y no los de grupos. Entendido así, es relevante acotar que la representación de intereses no se asemeja a la moderna representación política, por mucho que incluso los grupos de interés participen de un modo u otro en el proceso de toma de decisiones políticas.

#### **2.3.4. Carácter colectivo**

La función representativa de intereses colectivos, parciales o grupales de los ciudadanos permanece en sí misma siempre inacabada porque en las sociedades pluralistas la interacción de los grupos sociales y la existencia de intereses opuestos está en permanente cambio<sup>133</sup>. Por esa razón debemos concretar qué intereses organizados son los que disponen de un protagonismo especial por parte del Estado como para ser reconocidos con carácter prioritario en las instituciones y en la toma de decisiones.

La representación de intereses será muy diferente según sea la clase o tipo de interés que queremos representar. No será lógicamente lo mismo representar un interés colectivo o sectorial deportivo, que religioso o profesional. Por tanto, si bien existen diversos intereses dignos de relevancia, el protagonismo más destacado lo constituyen los intereses socioeconómicos y dentro de ellos los relativos a los intereses profesionales.

Por esa razón, desde la llegada de Estado social la representación de intereses constituye una nueva columna vertebral del mismo Estado social toda vez que alienta el reconocimiento de la pluralidad de grupos de intereses profesionales en las funciones del Estado.

Si como se ha advertido, en cualquier representación se representan intereses, parece que existiría (como señala BOBBIO) una continuidad conceptual entre la representación estamental del Antiguo Régimen y la actual representación de intereses, pero en nuestra opinión no es exacto hacer una

---

<sup>133</sup> GALLEGO MORALES, A. J., *op. cit.*, pág. 84.

correlación, por mucho que existan características muy parejas o entre ambas representaciones la doctrina haya subrayado la existencia de “*ciertas analogías*”<sup>134</sup>.

Es cierto que las dos formas de representación se encauzan a través de grupos, excluyéndose en ambas la representación individual, y que tanto en la representación estamental como en la de intereses tiene el representante que actuar según los intereses e indicaciones del grupo al que representa, mas también existen algunas relevantes diferencias.

En primer lugar, en la representación estamental se daba la participación a los sectores sociales en razón de su estatus dentro de la estructura social<sup>135</sup>, mientras que en la representación de intereses se propone la representación según las funciones socioeconómicas de los grupos. Además, en segundo lugar, en la representación estamental se representaba una posición de autoridad en la sociedad, mientras que en la representación de intereses se define generalmente en función de una profesión y del capital-trabajo. Una tercera diferencia se averigua en que en la representación estamental existió un posicionamiento jerárquico en la sociedad, a diferencia de la representación de intereses, en los que se distingue según la posición o importancia del grupo en el sistema de producción, de profesiones o en el ámbito social<sup>136</sup>.

#### 2.4. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERESES SOCIOECONÓMICOS EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

Son varios los académicos que han mostrado sus inquietudes hacia la historia de la formación de los grupos de intereses socioeconómicos. Destacamos

---

<sup>134</sup> Que García-Pelayo las acotó en el carácter privilegiado de la representación y en que las organizaciones representadas son las importantes para la estabilidad del sistema. GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 125.

<sup>135</sup> 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, pág. 311.

<sup>136</sup> SEGOVIA, J. F., “El modelo corporativista de Estado en la Argentina, 1930-1945. Entre el derecho, la política y la ideología”, en *Revista de Historia del Derecho*, nº 24, 2006, págs. 274-275.

por su importancia las aportaciones de la escuela norteamericana (MAIER y SCHMITTER) y también de la escuela italiana en la que PIZZORNO desde la sociología ha desempeñado un relevante papel. Al describir la evolución histórica, los tres autores recogen una fase (llamada "inicial") de representación estamental, luego se adentran en el "paréntesis liberal", para finalmente concluir con el período que abarca desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, y que consiste en una coexistencia entre los partidos de masas y los grupos de intereses organizados<sup>137</sup>.

A partir de la victoria de la Revolución Francesa y del nacimiento del Estado liberal en la Europa Continental se consagró por la clara influencia de las ideas individualistas la teoría de que las agrupaciones intermedias (los grupos) no tenían razón de ser. Una serie de normas como la "Ley Chapelier" en Francia o la "General combination Act" en Inglaterra desembocaron en la supresión de las corporaciones y la anulación de la posibilidad de constituir asociaciones profesionales o productivas<sup>138</sup>.

A partir de la aprobación de esas normas y de las influencias que desplegaron por el continente europeo, comenzó el reinado del individualismo en las relaciones Estado-Sociedad. Es lo que se ha llamado el "paréntesis liberal" básicamente por la desconfianza respecto de las agrupaciones y porque la decisión de organizar la representación política fue en exclusiva sobre el individuo<sup>139</sup>. Pero el entramado de la Revolución Industrial y las consecuencias de la industrialización devinieron en una imparable pujanza en la conciencia de una

---

<sup>137</sup> BERGER, S., "Introducción", 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, pág. 29.

<sup>138</sup> 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".

<sup>139</sup> BERGER, S., *op. cit.*, pág. 29.

gran parte de los trabajadores hacia la necesidad de constituir grupos para la defensa de sus intereses socioeconómicos.

En esta industrialización de los países europeos surgió, una nueva realidad social que vivió el primer capitalismo contemporáneo y que se tradujo en unas crecientes tensiones entre patronos y obreros. Este nuevo escenario sería observado sagazmente tanto por VON STEIN<sup>140</sup> como por MARX<sup>141</sup> en las Revoluciones de 1848. Ambos dan buena cuenta de la importancia de los “movimientos sociales”, esto es, de los grupos de interés. A partir de entonces estos grupos producirán en las sociedades europeas occidentales, a diferentes pasos según sus tradiciones políticas y económicas, unas ya imparables transformaciones estructurales en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Fue en estos momentos cuando entraron en juego los grupos organizados de intereses socioeconómicos.

En efecto, una vez se pudieron rebasar las restricciones de los derechos de asociación y petición que el primer liberalismo implantó, comenzaron a nacer asociaciones voluntarias que buscaban la ayuda mutua y la seguridad, especialmente en los ámbitos culturales, económicos, artísticos, profesionales y caritativos. Fueron grupos que reclamaban objetivos muy específicos y su acción colectiva se centraba más en el ámbito de lo local que en el nacional<sup>142</sup>.

La impaciencia ante el liberalismo a consecuencia de una percepción social que veía ineficaz al sistema para proteger las situaciones socio-laborales<sup>143</sup> de la

---

<sup>140</sup> VON STEIN, L., *Movimientos Sociales y Monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. Con la Revolución de 1848 Stein observó el nacimiento del trabajo como un nuevo criterio político.

<sup>141</sup> MARX, K., *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850: El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.

<sup>142</sup> PIZZORNO, A., “Los intereses y los...”, *op. cit.*, pág. 319.

<sup>143</sup> El tratamiento del trabajo durante el primer Estado liberal se basó en un doble principio: el absolutismo empresarial y la libertad contractual. MAESTRO BUELGA, G., *La Constitución del trabajo en el Estado social*, Comares, Granada, 2002, pág. 3.

población, más unida a la marginación en sede parlamentaria<sup>144</sup> de los intereses de las clases trabajadoras, motivó una “*estampida*”<sup>145</sup> en la generación de asociaciones de intereses profesionales<sup>146</sup>. Esta situación se acrecentó más si cabe durante las últimas tres décadas del siglo XIX con la prolongada depresión económica (1873-1896)<sup>147</sup> como atestiguan la creación en Francia del *Comité des Forges* de los metalúrgicos que fue de su clase el pionero o cuando los agricultores se organizaron en la *Société des Agriculteurs* y en la *Société Nationale de l'Encouragement de l'Agriculture*<sup>148</sup>.

Toda esta nueva situación se reflejó también en los aspectos jurídico-políticos de las naciones occidentales. Por un lado, mediante el reconocimiento de la libertad de asociación que llegaría a Gran Bretaña en 1824-23, en los Estados alemanes en los años setenta y en Francia con la Ley de Asociaciones de 1884<sup>149</sup> y, por otro, con la ideologización del asociacionismo en el último cuarto del siglo

---

<sup>144</sup> Los únicos intereses profesionales capaces de manifestarse políticamente en el Parlamento eran los de los patronos como burguesía que eran. DE ESTEBAN, J., “La situación del Parlamento en las sociedades industriales”, en *Revista de Estudios políticos*, nº 159-160, 1968, pág. 91. Es lo que calificó Maier como la “*desilusión post-liberal*”. 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, pág. 65.

<sup>145</sup> DEL REY REGUILLO, F., *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pág. 16.

<sup>146</sup> El conflicto social demostró el agotamiento del proyecto liberal como la artificialidad formal de la separación Estado-sociedad. MAESTRO BUELGA, G., *La Constitución del trabajo...*, *op. cit.*, pág. 11.

<sup>147</sup> 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, pág. 358.

<sup>148</sup> MAIER, C. S., *op. cit.*, pág. 62.

<sup>149</sup> En la historia constitucional española el derecho de asociación se consagró por vez primera en el artículo 17 de la Constitución de 1869.

XIX<sup>150</sup>. Ambos factores articularon a la sociedad a través de grupos defensores de intereses socioeconómicos que daban muestra del pluralismo social y de la infinidad de intereses de la comunidad<sup>151</sup>.

Algo parecido ocurrió respecto de las organizaciones de empresarios, asociaciones que surgieron como delegación de la autoridad estatal. Si bien, es muy escaso el tratamiento científico dado a las organizaciones de empresarios, posiblemente porque los trabajadores y sus organizaciones resultan más interesantes de estudio<sup>152</sup>, lo cierto es que en Francia, en Alemania, en Italia y en España disfrutaron desde la legislación napoleónica y sobre la base de los antiguos gremios, de cámaras regionales de comercio que fueron conservadas en bastantes casos por comisiones nacionales. En un breve espacio de tiempo, organizaciones regionales o nacionales se unieron a las organizaciones empresariales que iban creándose en distintos sectores comerciales e industriales.

Los empleadores constituyeron también sus asociaciones y así intentaron preservar sus intereses profesionales concretos y específicos para oponer cierta resistencia a las reclamaciones obreras y lograr un mayor eco político<sup>153</sup>. Organizaciones sociales que tuvieron muchas menos trabas a la hora de coaligarse que las que sufrieron los obreros<sup>154</sup> siendo en 1824 cuando evidenciamos la primera organización patronal francesa con la creación del *Comité de los Fabricantes de Hilados de Chile* primer antecedente de los movimientos patronales franceses<sup>155</sup>. Por otro lado en España y antes de su generalización

---

<sup>150</sup> MOLINA, J., *La política social en la historia*, Diego Marín librero editor, Murcia, 2000, pág. 35.

<sup>151</sup> Es relevante, en particular para lo sucedido en Gran Bretaña, el libro sobre la democracia industrial escrito por los Webb. En él se relata el sindicalismo británico, parte de su historia y la participación de los trabajadores en las empresas. WEBB, S., WEBB, B., *La democracia industrial*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

<sup>152</sup> WINDMULER, J.P., GLADSTONE, A. (Eds.), *Employer associations and industrial relations: A comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

<sup>153</sup> VÁZQUEZ VIALARD, A., "Sindicatos y movimiento obrero. Asociacionismo empresarial", en *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pág. 168.

<sup>154</sup> RENARD, G., *Sindicatos, Trade-Unios y Corporaciones*, Comares, Granada, 2014, pág. 102.

<sup>155</sup> BRIZAY, B., *Las patronales. Historia y funcionamiento de la CNPF*, Iberico Europea de Ediciones, Madrid, 1976, pág. 14.

apareció, a imitación francesa, la *Real Compañía de Hilados de Algodón de Barcelona*<sup>156</sup>.

Así las cosas, en pleno conflicto industrial entre capital y trabajo apareció de nuevo el reconocimiento jurídico y político de la acción colectiva, tanto sindical como patronal. Los problemas económicos y sociales causaban problemas políticos, por lo que el Derecho Político europeo valoró la posibilidad de representar a estos grupos de intereses y aunque fueran antagónicos apreció que pudieran colaborar en la consecución de una armonía social mediante mecanismos corporativos de cooperación que en un principio fueron esencialmente sectoriales<sup>157</sup>.

Es en esos momentos en los que entra en juego la representación de intereses. La proliferación de asociaciones generó una forma diferente de relación entre el Estado y la sociedad. Es este el momento en que los Estados europeos reconocen la importancia de los grupos y les conceden la “*autoridad*” para mediar en los problemas socioeconómicos y el momento desde el que podemos hablar ya de una representación de intereses. Representación que en el mundo contemporáneo se ha articulado en torno a los intereses socioeconómicos, básicamente por ser los grupos que defienden estos intereses los que mejor ahorman el pluralismo social y también por ser las asociaciones de empresarios y trabajadores las que han tenido una mayor importancia en la solución de los problemas en las recientes sociedades.

El reconocimiento de la relevancia de las organizaciones de intereses dio pronto espacio a constituir nuevos centros de poder con una representación de intereses sectoriales, por lo que la discusión acerca de si la representación de intereses nació a iniciativa del propio Estado como señala OFFE o si se debe a transformaciones internas en la sociedad (PIZZORNO y SCHMITTER) no parece una cuestión relevante para el tema que nos ocupa, ya que a fin de cuentas el

---

<sup>156</sup> SÁNCHEZ SUÁREZ, A., “Los inicios del asociacionismo empresarial en España: la Real Compañía de Hilados de Algodón de Barcelona, 1772-1820”, en *Hacienda Pública Española*, nº 108-109, 1987, págs. 253- 268.

<sup>157</sup> LEHMBRUCH, G., “Concertación y estructura de las redes corporatistas”, en GOLDTHORPE, J. P. (Comp.), *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, pág. 97-98.

poder público siempre participa, al ser quien decide sancionar legalmente la relevancia a conceder a los grupos de interés.

Este primer reconocimiento de una representación de intereses situaba a las organizaciones socioeconómicas y en particular a las profesionales (de patronos y obreros) como centro de la configuración de la industrialización. Se comenzó de nuevo a tener presente a las corporaciones como base del pluralismo construido, pero este reconocimiento no fue gestado de forma espontánea sino que tuvo unos doctrinarios y defensores que a continuación se van a indicar.

El fundamento de esas doctrinas se sitúa en que el sistema de representación política liberal que se manifestaba incapaz de dar solución a los problemas económicos que devenían en conflictos socio-políticos, hizo surgir la posibilidad de mejorar el conjunto del sistema con formas complementarias de representación en el que los grupos de interés tuvieran un protagonismo esencial<sup>158</sup>, dando de tal manera cabida en la política a los grupos económicos y profesionales.

Por ahora baste decir que en la Edad Contemporánea se puede encontrar un primer pensamiento filosófico, jurídico y político en defensa de una representación de intereses como sustituto o como complemento del marco representativo liberal a partir de la reflexión social del pluralismo socioeconómico. Estudiaron dicho fenómeno y lo reivindicaron como objeto de representación tanto la Escuela Histórica alemana, como el Magisterio pontificio, el tradicionalismo francés y español, la *"organización de productores"* (BLANCK y SAINT SIMON), el *"movimiento mutualista"* (PROUDHON, FOURIER, OWEN y GREENE), el *"guildismo"* inglés y se palpa también su estudio en la recuperación del interés por la corporación medieval a través de la obra de ALTHUSIO por parte del alemán VON GIERKE<sup>159</sup>.

El interés y el estudio por parte de la Escuela Histórica alemana de la filosofía medieval llevaron a sus seguidores a reivindicar las formas gremialistas

---

<sup>158</sup> BARRIO ALONSO, A., *El sueño de la democracia industrial (sindicalismo y democracia en España 1917-1923)*, Universidad de Cantabria, Santander, 1996, págs. 9-18.

<sup>159</sup> 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.

y una concepción del mundo bajo las teorías organicistas. En este sentido destacables fueron tanto HEGEL, que entendió la sociedad civil en forma de superposición de organizaciones y criticó la representación liberal<sup>160</sup>, como VON GIERKE quien bajo la influencia del jurista alemán ALTHUSIO<sup>161</sup> recuperó para el Derecho las ideas de corporación medieval y sus posiciones organicistas de la sociedad<sup>162</sup>. Explicó GIERKE una historia política alemana bajo el hilo conductor de las asociaciones de hombres corporativamente organizadas, sustentando una teoría organicista del Estado, equiparando a los organismos sociales (corporaciones) con los cuerpos de la naturaleza<sup>163</sup>.

Se forjaron en este momento unos pensamientos favorables a la representación de los intereses en conflicto (derivados de la rápida industrialización del siglo XIX) a causa de poner el acento en el pluralismo asociacionista y en las carencias del individualismo liberal. Ello supuso un pensamiento reformista en lo social. Así, los conflictos que se fueron gestando en la vida social y económica desbordaban las categorías jurídicas del Estado del siglo XIX<sup>164</sup>, surgiendo a principios del siglo XX unos planteamientos doctrinales de la mano, de entre otros, DUGUIT<sup>165</sup> y ROMANO<sup>166</sup> que ponían el énfasis en los

---

<sup>160</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Los teóricos izquierdistas de la democracia orgánica*, Plaza y Janes, Barcelona, 1985, pág. 32.

<sup>161</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., "El Organicismo de Althusio" en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 71, 1991.

<sup>162</sup> BARRIO ALONSO, A., *op. cit.*, pág. 20.

<sup>163</sup> PENDÁS, B., "Estudio preliminar", en GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. XLVII.

<sup>164</sup> MAIER, C.S., "Los vínculos ficticios...", *op. cit.*, pág. 67. Es importante ya señalar que la Constitución Española de 1876 plasmó en el Senado, aunque fuera de forma muy reducida, la representación de los grupos económicos y sociales.

<sup>165</sup> Duguit dispuso que "El establecimiento de la representación proporcional no es una reforma electoral suficiente. La asamblea elegida con arreglo a este sistema no representaría más que a los individuos(...) Pero no son sólo los individuos y los partidos los elementos constitutivos de una nación; hay otros elementos que forman la infraestructura resistente del edificio social: son los grupos fundados sobre la comunidad de intereses y del trabajo, los grupos profesionales, dando a esta expresión su sentido más amplio". DUGUIT, L., *Manual de Derecho Constitucional*, ACUÑA, J. G., (Trad.), Madrid, 1926, págs. 167-170.

<sup>166</sup> ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1969.

grupos y asociaciones naturales, entendiendo además que la armonía social entre capital (patronos) y trabajo (obreros) era imprescindible.

Poco a poco, a consecuencia de unos grados de conflictividad continuos, la moderna representación se enfrentaría a una nueva situación que básicamente consistió en la existencia de organizaciones que tutelaban intereses de enorme relevancia pública en lo socioeconómico, y a un exhaustivo auge doctrinal de lo que se vino a llamar las teorías organicistas y corporativistas, que pretendían mostrar la importancia de representar por cauces institucionales la pluralidad de intereses colectivos o fraccionales y lograr una mayor participación social.

En este sentido durante la Primera Guerra Mundial se palpó y evidenció la dimensión de las asociaciones de intereses cuando sucedió lo que LEHMBRUCH ha calificado como "*concertación corporativista*" y que básicamente consistió en la cooperación por medio fundamentalmente de cauces institucionales de naturaleza consultiva entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales<sup>167</sup>.

Una vez finalizada la contienda fue necesario articular una salida concertada a la situación caótica generada y a la que no se encontraba solución utilizando los medios tradicionales. Se necesitaron de unas nuevas formas de participación en las que tendrían una posición destacada los intereses socioeconómicos, de ahí que los constitucionalistas buscaran remedios para el diálogo social y cauces en los que poder compaginar la democracia parlamentaria con la representación corporativa o profesional<sup>168</sup>.

De tal forma, el hito que marca una nueva fase en la participación de las organizaciones de intereses, es la integración de la corporación profesional en el sistema constitucional. Fue la Constitución de la derrotada Alemania de 1919, la conocida como Constitución de Weimar, la que incorporó en su texto y en

---

<sup>167</sup> LEHMBRUCH, G., "*Concertación y estructura...*", *op. cit.*, pág. 99.

<sup>168</sup> Entre nuestros constitucionalistas destacó el jurista Adolfo González Posada desplegando argumentos en favor del reconocimiento constitucional de una representación política profesional como complemento de la liberal. MONEREO, J. L., *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, pág. 222.

particular en el artículo 165, un “Consejo Económico del Estado” formado por miembros de los principales sectores económicos de Alemania.

Gracias a dicha Constitución nació en Europa el llamado “*Constitucionalismo Social*”<sup>169</sup>, momento en el que con un cierto intervencionismo el Estado permitía a las organizaciones socioeconómicas la posibilidad constitucional de participar en el proceso de toma de decisiones públicas, en lo que se conoce como representación institucional de intereses prevista constitucionalmente.

Más lejos se llegó en los textos constitucionales de Rumanía de 1923, de Grecia de 1927, y la vigente Constitución de Irlanda de 1937<sup>170</sup>. En dichas Constituciones demoliberales se reconocieron una representación en los Parlamentos de los grupos socioeconómicos<sup>171</sup>. De tal manera miembros de Cámaras profesionales de comercio, agricultura, científicos y demás entraron en los Parlamentos para defender sus intereses<sup>172</sup>.

Simultáneamente a este reconocimiento constitucional, se fue gestando una representación de intereses más radical y estatalizada que fue fruto del auge del nacionalismo, de la pujanza del pensamiento hegeliano, unido por supuesto, a la continua crítica al sistema liberal. En este sentido, algunos países y cada uno con sus matices, como Austria, Italia, España, Portugal adoptaron una concepción unitaria de la Nación en la que integraron a los grupos sociales. En otras palabras se diseñó un corporativismo “*estatal, integral o puro*”. En todos ellos el denominador común fue el de abjurar de los mecanismos del Estado demoliberal para la representación política en un sentido pre-fascista.

---

<sup>169</sup> Técnicamente se denomina “*Constitucionalismo Social*” a la incorporación de cláusulas de contenido económico y social en los textos constitucionales. VANOSSI, J. R., *op. cit.*, págs. 537 y siguientes.

<sup>170</sup> El Senado de la República de Irlanda es hoy en día, junto al Consejo Nacional de Eslovenia, uno de los ejemplos de representación de intereses económicos y sociales en el Parlamento.

<sup>171</sup> Según la clasificación de Guerra Ballespín, a esta manifestación se le denomina corporativismo mixto. GUERRA BALLESPÍN, E., *op. cit.*, pág. 8.

<sup>172</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, M. B., “La representación parlamentaria de los intereses socioeconómicos en los textos constitucionales”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 89, 2014, págs. 11-64. A las Constituciones de entreguerras con representación parlamentaria de intereses socioeconómicos le dedica las páginas 17 a 27.

Este corporativismo estatal consistió en el control del pluralismo socioeconómico por parte del Estado enmarcando a los grupos como estructuras propias del mismo Estado, con procedimientos de composición obligatorios y neutralizando los elementos conflictivos tanto ideológicos como de clases<sup>173</sup>. Era el ideal de MANOILESCU que confió en su obra *El siglo del corporativismo* que las corporaciones debían constituir las fuentes del poder y organizar al mismo Estado<sup>174</sup>.

Posteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial, a causa de la vinculación del corporativismo a los regímenes autoritarios y totalitarios, surgió un nuevo concepto que venía a desideologizar la participación de los grupos de intereses socioeconómicos en las labores administrativas y de mediación de intereses. Hablamos del llamado “*neocorporativismo*” también calificado bajo el nombre de “*mesogobierno*”<sup>175</sup> o “*corporativismo liberal*”<sup>176</sup>, que no viene más que a designar el fenómeno pactista o de mediación de intereses socioeconómicos en los actuales Estados democráticos<sup>177</sup>.

Se trata de una filosofía o método que trata de articular el pluralismo liberal de las sociedades post-industriales (plasmados en organizaciones representativas de la sociedad civil) y vincularlos a las estructuras del Estado mediante mecanismos legalmente reconocidos o bien mediante contactos informales<sup>178</sup> que mejoran o perfeccionan la representación por sufragio universal.

---

<sup>173</sup> BOBBIO, N., y MATTEUCCI, “Voz Corporativismo”, en *Diccionario de Política*, vol. I, SigloXXI, Madrid, 1982, págs. 431-438.

<sup>174</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *El corporativismo y política social en el siglo XX. Un ensayo sobre Mijael Manoilescu*, Isabor, Murcia, 2005.

<sup>175</sup> PÉREZ DÍAZ, V., *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987, pág. 45 y siguientes.

<sup>176</sup> HEINZE, R. G. y VON ALEMANN, U., “¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 5, 1978, págs. 145-156.

<sup>177</sup> SOLÉ, C., “El debate corporativismo-neocorporativismo”, en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 26, 1984, págs. 9-28. SERRANO RUIZ CALDERÓN, J. M., “Neocorporativismo”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 74, 1988-1989, págs. 807-824.

<sup>178</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Participación, neocorporativismo y administración electrónica”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo V, Editorial Civitas, Madrid, 1991, pág. 3952.

Es precisamente en esta última etapa, en la posterior a la Segunda Guerra, en la que cobran un protagonismo esencial instituciones como los Consejos Económicos y Sociales, que básicamente se configuran como espacios institucionalizados en los que las organizaciones que articulan la sociedad civil llegan a pactos y acuerdos, participando en la toma de decisiones políticas en foros distintos a los de aquellas instituciones en las que reside la soberanía nacional dejando a salvo la democracia representativa y al mismo tiempo reflejando la complejidad del pluralismo social<sup>179</sup>.

#### 2.5. LAS ORGANIZACIONES Y SU PAPEL POLÍTICO: LA VINCULACIÓN ORGÁNICA DE LA SOCIEDAD AL ESTADO

Para la Ciencia Política al igual que para el Derecho, las relaciones entre el Estado y la sociedad o, las vinculaciones entre las estructuras políticas y la sociedad, constituyen un tema complejo. Esas relaciones se pueden mantener desde la esfera individual del hombre, pero la articulación de las demandas o intereses puede también venir dada, como realmente ocurre hoy en mayor medida, mediante las actividades de los grupos<sup>180</sup> u organizaciones<sup>181</sup>.

Las organizaciones o grupos que articulan los intereses son muy diversos, en primer lugar por su número y variedad, porque en una sociedad existen múltiples intereses y de diversa clase (por ejemplo, deportivos, culturales, comerciales, etc.), al igual que esa diversidad se plasma también por la forma jurídica o estilos organizativos que reviste (por ejemplo, asociación, sindicato, colegio profesional, etc.), así como por el ámbito en el que se desenvuelve (en las Asambleas Legislativas, en estructuras administrativas o, por ejemplo, en el plano exclusivamente civil). Atendiendo a estos criterios, esas organizaciones pueden

---

<sup>179</sup> Cuando se trata de apreciar los principios que deben mantener las instituciones que concilian intereses, Offe recoge que deben ser *“una combinación que deje a salvo la democracia representativa sobre la base del individuo autónomo, pero que al mismo tiempo refleje la real complejidad del pluralismo social”*. OFFE, C., *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992.

<sup>180</sup> Si bien se podría llamar grupo a un conjunto de individuos agrupados al azar y sin fines comunes, nosotros nos referimos a *“grupo”* cuando sí que existe un interés común.

<sup>181</sup> Aludimos a un grupo o colectividad organizada, en definitiva, al grupo con alguna estructura aunque sea básica pero que con ella ayuda a la conquista de su fin.

ser, valga como ejemplo, partidos políticos, movimientos sociales, o grupos u organizaciones de interés.

Estos grupos de interés<sup>182</sup> son los que en este trabajo interesan, porque a diferencia de los partidos políticos que son las organizaciones que por antonomasia articulan los sistemas democráticos de nuestros días convirtiéndose en los instrumentos fundamentales para la participación política; y de los movimientos sociales<sup>183</sup>, que son formas de acción colectiva orientadas al cambio social; los grupos u organizaciones de interés pretenden hoy influir en el sistema político (sin intentar conseguir el poder) en los aspectos económicos y sociales que persiguen. Son, así vistos, grupos sectoriales, grupos con una visión parcial de los problemas sociales, grupos que pretenden influir en favor de sus fines particulares o sectoriales<sup>184</sup>.

Estos grupos de interés cobraron un protagonismo especial con la separación conceptual entre el Estado y la sociedad, convirtiéndose sus intereses en el fundamento de la sociedad<sup>185</sup>. Esa realidad que podemos desde entonces denominar pluralismo social tuvo prácticamente desde principios de su aparición una incidencia en la vida política, porque esos grupos alentados por lograr sus fines interactuaban con la realidad política (primero enfrentándose), hasta llegar a

---

<sup>182</sup> “Un grupo de interés es un actor del sistema social que, básicamente, desarrolla la función de articulación de las aspiraciones de individuos o colectivos que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos en las direcciones más dispáres”. El grupo proporciona a fin de cuentas la racionalidad, la congruencia y la viabilidad de las demandas. JEREZ, M., “Los grupos de presión” en del ÁGUILA, R., (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 1997, pág. 295.

<sup>183</sup> Existen muy variadas definiciones de movimiento social. Así, por ejemplo, se ha definido como “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades”. TARROW, S., *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, pág. 21.

<sup>184</sup> BADÍA, J. F., “Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 208-209, 1976, pág. 11.

<sup>185</sup> VON BEYME, K., *Los grupos de presión en la democracia*, Belgrano, Buenos Aires, 1986.

una situación de “*ósmosis*”<sup>186</sup> entre el Estado y la sociedad en la que existe una estrecha colaboración<sup>187</sup>.

### **2.5.1. La participación de las organizaciones de interés en los sistemas democráticos: de la colaboración a la integración institucional**

El protagonismo del pueblo es inherente a los regímenes democráticos siendo los ciudadanos los actores fundamentales. Ello implica que es a éstos a los que les corresponde ser partícipes de los asuntos públicos, por lo que atendiendo a esa prudencia, es lógico que existan instrumentos con los que poder canalizar la participación.

Uno de esos cauces sin duda lo componen hoy los partidos políticos que instrumentan principalmente la participación política y median entre la sociedad y el Estado transformando el pluralismo social en pluralismo político<sup>188</sup>. Mediante los cauces electorales son los partidos políticos los que copan, con los representantes designados por la sociedad, las instituciones democráticas.

En cualquier caso, los conceptos de representación y participación están estrechamente asociados a pesar de que algunas opiniones las pretendan presentar como una antinomia. Una de esas formas de participación es la elección de representantes políticos en las Asambleas parlamentarias. Es además la más sobresaliente, elemental y transcendental, pero en nuestros días no es la única.

Junto a los partidos políticos y desde que se superaron las imperfecciones del Estado liberal con su concepción “*atomística*” del ciudadano, han aparecido en la escena pública los grupos y organizaciones como actores de la vida social. Aunque por fases, desde entonces hasta nuestros días, y más acusadamente desde finales de la segunda contienda mundial, las organizaciones de interés tienen un reconocimiento público e incluso se les ha concedido en determinados supuestos la capacidad de intervención sobre el proceso político.

---

<sup>186</sup> FORSTHOFF, E., *Sociedad industrial y Administración Pública*, ENAP, Madrid, 1967, pág. 33.

<sup>187</sup> A este fenómeno, como se verá, se le denomina “*corporativismo democrático*”. Consiste en la integración de las organizaciones sociales en el Estado democrático.

<sup>188</sup> CAMINAL BADIA, M. (Coord.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos; Madrid, 2006, pág. 342.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la Europa democrática los grupos de intereses socioeconómicos se convirtieron en un tema sugerente y tentador, al observarse particularmente su intervención en la vida política. Esto fue así al advertir los poderes políticos la trascendencia que los grupos iban adquiriendo por la fuerza social que representaban. Por ello en las democracias europeas estos mismos poderes públicos fueron diseñando modelos para, por un lado, controlar y por otro, hacer partícipes a los grupos mediante su colaboración en el sistema.

En este sentido es relevante conceder el reconocimiento que se merece a las tesis de TOCQUEVILLE, cuando observó que la asociación es la verdadera garantía de la libertad frente a la *"tiranía de la mayoría"* y uno de los medios para alcanzar la libertad política<sup>189</sup>.

Es lógico que ante la profusión de intereses que en las sociedades existen, se constituyan grupos que se aglutinen bajo ese interés común, y que a su vez quieran participar por medio de los mecanismos democráticos diseñados para lograr el cumplimiento de su misión.

Si bien la forma más distinguida de participación en los Estados democráticos es por medio de la elección de los representantes políticos en los Parlamentos, esa participación se ha visto necesariamente complementada por unos mecanismos que perfeccionan el parlamentarismo y en los que las organizaciones de interés disponen de un protagonismo especial, lográndose por este cauce una participación ciudadana más completa.

En definitiva, el Estado vino a reconocer la importancia de la sociedad civil, concediéndole a ésta un reconocimiento público (con una funcionalidad jurídico-política) complementaria a la representación en las Asambleas Legislativas, de tal manera que las demandas sociales comenzaron a hacerse presente con más fuerza que antes en el funcionamiento político.

Ese avance en la participación de los ciudadanos más allá de la elección en las Asambleas no es actual, se remonta al modelo del Estado social ante la previa ausencia de protagonismo de los grupos y al exceso de conflictividad entre las

---

<sup>189</sup> *"En nuestra época, la libertad de asociación se ha convertido en una garantía necesaria contra la tiranía de la mayoría"*. TOCQUEVILLE, A., *La Democracia en América*, NOLLA, E. (trad.), Aguilar, Madrid, 1990, pág. 186.

fuerzas sociales, y sus fines consistían en lograr un diálogo entre el poder y los ciudadanos.

En las democracias representativas después de la segunda contienda mundial el ejercicio del poder político está conectado con las posibilidades que para la participación de los ciudadanos en la vida política se permiten al margen del simple derecho al sufragio. Por ello, la participación dejando de lado el instrumento de los partidos políticos, está reconocida en los principales textos constitucionales de los países de nuestra órbita.

En este orden de cosas se han ido poco a poco articulando diferentes formas de cooperación en la mayoría de los países industrializados. En unos casos la colaboración primero se basó en formas de relación de los grupos con el poder y luego se fueron reconociendo instancias institucionalizadas para el despliegue de sus propuestas. De tal forma que en los Estados de bienestar, los pactos sociales y las políticas de corte keynesianas rompieron con las formas históricas de reivindicación social dominadas por los movimientos sindicales de lucha de clases. Pero como se ha adelantado, las formas de participación disímiles a los procesos electorales en los países democráticos ni reemplazaron ni reemplazan a la representación política, sino que por el contrario, la complementan.

En cualquier caso la consideración como actores políticos de las organizaciones de interés en las sociedades democráticas no está exenta de trabas. Quizás la más destacada es la de su legitimidad para ser parte en el proceso de toma de decisiones, es decir, la justificación para participar. En este sentido, es necesario que cualquier asociación de interés que participe en el proceso político de toma de decisiones represente a los ciudadanos cuyos intereses dice representar.

Para la participación, cada Estado ha diseñado sus espacios para el acceso de las organizaciones a los centros de poder. Existen espacios no institucionalizados como son los casos de acuerdos espontáneos (colaboración momentánea) u otros institucionalizados, como comisiones, organismos consultivos u órganos reguladores. Entre esos cauces existe una institución que se ha ido generalizando para articular la representación de los intereses organizados, que se conoce como Consejos Económicos y Sociales o denominaciones parecidas y que se consideran en nuestros días con las

peculiaridades de cada lugar, como el espacio institucional propio de las organizaciones socioeconómicas más representativas.

### 2.5.2. Perspectivas conceptuales de las organizaciones de interés

A continuación se van a recoger las principales interpretaciones teóricas que sobre los grupos de interés en las democracias liberales se han articulado. Cada una de ellas muestra un enfoque distinto tanto en la forma de descripción de la dinámica de la formación, como también, de su propio funcionamiento.

#### 2.5.2.1. *Perspectiva pluralista*

Desde la vertiente política, el pluralismo significa esencialmente la existencia de una multiplicidad de organizaciones o grupos que compiten por influir en el poder político.

El pluralismo es la perspectiva más común desde su fundación en los Estados Unidos de América y no siempre ha gozado de un buen predicamento en Europa, bastando simplemente en este sentido recordar que HOBBS no toleraba las facciones o corporaciones, al entenderlas como núcleos de conspiración que alteraban la necesaria homogeneidad de los súbditos<sup>190</sup>.

En cambio, ya con TOCQUEVILLE (el verdadero padre de las teorías pluralistas) se apuntó desde la democracia norteamericana a la importancia de las asociaciones y grupos tanto políticos como civiles para el buen funcionamiento de la democracia, al igual que se consideró a estas entidades como un elemento o factor destacadísimo para la existencia de la libertad política.

La perspectiva pluralista lleva consigo dos disquisiciones claras y diferenciadas. Por un lado, la descriptiva, que es la que se descubrió cuando se observa cómo las asociaciones y organizaciones más relevantes exigían al poder político la satisfacción de sus intereses; y por otro lado, la vertiente de

---

<sup>190</sup> “Dentro de un Estado (que no es otra cosa que una liga de la que todos los súbditos son miembros), las ligas particulares que se forman comúnmente para procurar la defensa mutua de sus componentes son generalmente innecesarias, y tienen sus designios un cierto sabor ilegal. Por esa razón son ilegales y reciben generalmente el nombre de facciones o conspiraciones”. HOBBS, T., *Leviatán o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*, MELLIZO, C. (trad.), Alianza Editorial, Madrid, 2004, pág. 208.

complemento, entendiendo a las organizaciones como un medio o forma para mejorar la representación política democrática. En ese orden de cosas, la democracia pluralista se configuró como un modelo general necesario para limitar el ejercicio tiránico del Estado y, además, como un modo para suplir las imperfecciones de la representación política democrática.

El individuo es en las teorías pluralistas la figura central. Consideran que es la libertad individual la clave para decidir tanto la creación, como igualmente, la adhesión de los ciudadanos a las asociaciones. Entienden que cada grupo representa un interés, siendo necesaria la acción grupal para calificar al interés como real y palpable. Por consiguiente, para la propuesta pluralista el grupo se explica como parte de la decisión individual. Los grupos se consideran sujetos privados organizándose estos grupos libremente.

Al hablar de pluralismo existe la coincidencia doctrinal de encontrar en BENTLEY el punto de partida entre los modernos pluralistas analíticos, por ser este autor quien ordenó la vida política como resultado de un proceso de ajuste entre los grupos sociales<sup>191</sup>. Para BENTLEY estudiar la política es estudiar los grupos, porque en su opinión la toma de decisiones políticas es consecuencia de un proceso político en el que existe un pulso continuo entre los diferentes grupos que aspiran a alcanzar sus objetivos.

La relación entre el normal funcionamiento de la democracia y el resultado del proceso político de toma de decisiones llevó a TRUMAN a escribir "*The Governmental Process*" en 1951, obra que explica que las decisiones políticas se toman en función de los intereses de los grupos que llegan a influir, de forma que la actividad política se reduce a la lucha entre los grupos, en su constante competencia. Consecuentemente el modelo pluralista entiende la competencia entre los grupos como parte del sistema.

El éxito del grupo dependerá de factores como los recursos de los que disponga, su tamaño y organización. Sin duda, en la capacidad de influencia dominan los grupos con interés económico o los de carácter empresarial, por ser

---

<sup>191</sup> BENTLEY, A., *The process of Government*, Principia Press, Bloomington, 1949. La primera edición de la obra fue en 1908.

los que mayores recursos disponen y porque los logros de las empresas también se consideran como éxitos de los gobiernos<sup>192</sup>.

Para el pluralismo, la complejidad de los Estados actuales hace que ninguno de los grupos u organizaciones pueda dominar las decisiones políticas. Distinguen y separan la sociedad civil del Estado y aglutinan e identifican una inmensa variedad de intereses que luchan en las áreas políticas. La explicación pluralista de la intervención de los grupos de interés cree que el Estado es el que arbitra en las relaciones entre los grupos de interés<sup>193</sup>.

En resumen, por tanto, se enuncian los elementos que el pluralismo entiende que son protagonistas de la actividad de los grupos u organizaciones<sup>194</sup>:

- Son organizaciones formales con numerosos miembros, surgidas espontáneamente.
- La participación es voluntaria e inferida por el interés a conseguir.
- Su éxito depende de la implicación de sus miembros para lograr recursos.
- Tienen un centro de atención específico al que dirigirse para influir, de tal manera que la acción de sus miembros se enfoca en esas áreas.

#### 2.5.2.2. *Perspectiva neocorporativa*

Las deficiencias y los escollos para asumir la perspectiva pluralista en el contexto europeo, fue el impulso para que desde los años setenta del siglo XX

---

<sup>192</sup> DAHL, R. A., *¿Quién gobierna?: Democracia y poder en una ciudad estadounidense*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2010. La fecha de la primera edición es de 1961.

<sup>193</sup> ANDERSON, CH., "Disegno político e rappresentanza degli interessi", en *La Società Neo-corporativa*, Il Mulino, Bolonia, 1981, págs. 87-113.

<sup>194</sup> CAMINAL BADIA, M. (Coord.), *op. cit.*, págs. 329-330.

apareciera una perspectiva sobre la articulación de los intereses en las sociedades democráticas de Europa que se ha denominado como “neocorporativista”<sup>195</sup>.

Esta perspectiva trata de explicar la realidad de los Estados en los que el intervencionismo se ha apoyado en unas organizaciones de interés socioeconómico según su lugar en la división social del trabajo<sup>196</sup>.

Esta concepción constituye un fenómeno europeo y parte del hecho de la integración social y administrativa de los grupos y organizaciones que en ocasiones es espontánea y en otras impulsada por el Estado, para que participen en la toma de decisiones públicas.

El término neocorporativo o neocorporativismo no ha sido pacífico por las semejanzas terminológicas respecto al corporativismo utilizado en los regímenes no democráticos. En cualquier caso, todos los autores que han defendido estos términos para describir el fenómeno de la intermediación que en las sociedades democráticas ha permitido que las organizaciones de intereses operen entre el poder público y la sociedad, se han cuidado mucho de marcar claramente las diferencias entre uno y otro tipo<sup>197</sup>.

Desde un principio esta postura neocorporativa contradujo algunas de las reflexiones del pluralismo. Por un lado se apreció que las asociaciones de interés

---

<sup>195</sup> Realmente no existe un consenso sobre el término. Se le conoce también como corporativismo societario, simplemente corporativismo o, liberal corporativismo. MAESTRO, G., “Acerca del neo-corporativismo”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 48, 1985, pág. 154. SOLÉ, C., *op. cit.*, pág. 11. SERRANO RUIZ-CALDERÓN, J. M., *op. cit.*, pág. 808. PÉREZ YRUELA, M., y GINER, S., “Corporativismo: El estado de la cuestión”, en *Revista Española de Investigaciones Científicas*, nº 31, págs. 19-20. Muy interesante lo que sobre el asunto recoge en PÉREZ DÍAZ, V., *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987, págs. 122-123.

<sup>196</sup> GALLEGO MORALES, A. J., *Los intereses profesionales y las fórmulas organizativas*, Universidad de Granada, Granada, 1997, pág. 101.

<sup>197</sup> La compatible con los regímenes liberales será calificado como “corporativismo liberal” por Lehmbruch o “Corporativismo societal” en la terminología de Schmitter. Entre las múltiples diferencias que podemos señalar diremos que: el corporativismo liberal no responde al diseño exclusivo por parte del poder; coexiste con una concepción pluralista de la sociedad y es compatible con las instituciones liberales de representación parlamentaria. En definitiva, en el neocorporativismo se hace más genuina la representación de intereses socioeconómicos al permitirse organizarse en libertad y participar en un sistema demo-liberal. PÉREZ YRUELA, M., y GINER, S., *op. cit.*, pág. 19.

socioeconómico no trataban de competir, que la intervención en el proceso político no se circunscribía exclusivamente a influir en las decisiones políticas, sino que las asociaciones participaban directamente en la gestión, y por último, que se iban articulando formas estables e institucionalizadas de cooperación de asociaciones de interés económico (principalmente sindicatos y asociaciones empresariales) con el Estado<sup>198</sup>.

Para los que sustentan este análisis no existen unas asociaciones que ferozmente intentan influir en las decisiones públicas; entienden más bien un entramado administrativo en el que participan las organizaciones de intereses seleccionadas por el Estado. Es en este sentido es muy acertada la frase de FORSTHOFF cuando dispuso que *“no es exagerado decir que las organizaciones y órganos constitucionales competentes (...) no estarían en capacidad de cumplir las funciones que tienen asignadas sin la cooperación o al menos sin la lealtad de las organizaciones. En otras palabras: el Estado está obligado a compartir su poder con las fuerzas sociales organizadas”*<sup>199</sup>.

Ante esta realidad pareciera que tanto el Estado como las organizaciones sociales se necesitan mutuamente<sup>200</sup>. El Estado utiliza a las organizaciones para la construcción de paz social y para una mayor legitimación en la elaboración de decisiones públicas, mientras que las organizaciones intentan influir en los lugares de toma de decisiones, por lo que necesitan que sus intereses estén representados, lo que implica estar en situación de *“hacerse presente”* en los circuitos de elaboración de las decisiones<sup>201</sup>.

Hecha esta primera aproximación se comprende mucho mejor algunas de las definiciones más relevantes que del neocorporativismo se han dado como la de SCHMITTER para el que el neocorporativismo es *“un sistema de representación*

---

<sup>198</sup> CAMINAL BADIA, M. (Coord.), *op. cit.*, pág. 331.

<sup>199</sup> FORSTHOFF, E., *Sociedad industrial y Administración Pública*, ENAP, Madrid, 1967. GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del...*, *op. cit.*, pág. 117. También la cita GALLEGO MORALES, A. J., *op. cit.*, pág. 103.

<sup>200</sup> En realidad las organizaciones mantienen unas relaciones de privilegio con el Estado gozando de un estatus institucional privilegiado. OLIET PALÁ, A., *“Corporativismo y neocorporativismo”* en del ÁGUILA, R. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 1997, pág. 329.

<sup>201</sup> GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del...*, *op. cit.*, pág. 116.

*de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no en competencia entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado, que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de sus respectivas categorías, a cambio de observar cierto control sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyos*<sup>202</sup>.

LEHMBRUCH también ha contribuido a la explicación del neocorporativismo caracterizándolo como *“un modelo institucionalizado de formación de la política, en el cual las grandes organizaciones de interés colaboran entre sí y con la autoridad pública no sólo en la articulación (o también en la intermediación) de los intereses, sino también en su forma de desarrollo, en la elección imperativa de los valores y en la actuación (puesta en práctica) de esa política*”<sup>203</sup>.

De las obras de ambos autores podemos extraer que hablamos de un sistema en el que se representan intereses de las grandes organizaciones (generalmente empresariales y sindicales) y en el que dichas organizaciones participan en la formación y en el desarrollo de las políticas socioeconómicas.

No podemos olvidar por último de la definición de PANITCH que puso el acento en que hablamos de *“una estructura política en el capitalismo avanzado que integra a los grupos organizados de productores socioeconómicos a través de un sistema de representación y de interacción cooperativa mutua en el nivel directivo y a través de la movilización y control social en el nivel de masas, puede ser un instrumento heurístico para comprender la realidad social de muchas democracias liberales occidentales*”<sup>204</sup>.

En las democracias occidentales avanzadas han aparecido mecanismos de decisión alejados de los órganos estatales, institucionalizándose también foros en los que se les permiten participar a las organizaciones de interés. A esta posibilidad institucional OFFE la ha denominado como *“estatus de procedimiento”*, que vendría a ser la posibilidad permitida por el ordenamiento jurídico de que

---

<sup>202</sup> Traducción sacada de MAESTRO BUELGA, G., “Acerca del neo-corporativismo”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 48, 1985, págs. 156-157.

<sup>203</sup> *Ibid.*, pág. 157.

<sup>204</sup> Esta cita se ha sacado de HEINZE, R. G. y VON ALEMANN, U., “, *op. cit.*”, pág. 155.

algunas organizaciones participen, por ejemplo, en la legislación, en la planificación o en el sistema judicial<sup>205</sup>.

Este enfoque no explica los conflictos socioeconómicos en base a la clásica confrontación de las organizaciones de intereses opuestos sino a que el conflicto, que en principio sigue existiendo, se focaliza en unas estructuras en ocasiones administrativas para que las estructuras organizativas (en general las de interés socioeconómico y predominantemente sindicatos y empresarios) puedan ser escuchadas, se negocie y, en su caso, se tomen en cuenta en las decisiones políticas que les afectan.

Hoy, no obstante, no sólo se tiene en cuenta a las organizaciones o grupos de carácter económico o patronal y sindicatos. En nuestros días, la multiplicidad de grupos sociales de interés también se toma en consideración por los poderes públicos a la hora de incorporarles en las estructuras administrativas.

Por último, desde la teoría neocorporativa, la ideología comporta un destacadísimo factor, en cuanto que la afiliación de los ciudadanos está condicionada a la ideología del grupo y no sólo atiende al dato real de que esa organización defienda un interés compartido.

#### 2.5.2.3. *Perspectiva económica*

Es esta una teoría que interpreta bajo una lógica económica tanto las acciones grupales como las acciones de los individuos que participan en los grupos. Esta tesis hace hincapié en los criterios de racionalidad y de egoísmo (satisfacción de sus intereses) como únicas premisas sobre las que los grupos actúan.

Esta explicación económica de los fenómenos sociales, de cuña predominantemente norteamericana, expone que los individuos resuelven su participación en un grupo u organización en base a un cálculo de costes y

---

<sup>205</sup> OFFE, C., "La atribución de un estatus público a los grupos de interés: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental", 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, págs. 172.

beneficios, de tal manera que si el coste por participar e implicarse en una organización es mayor que el beneficio, deciden racionalmente no actuar.

Esta metodología recibió un significativo empuje por medio del conocido juego “dilema del prisionero”<sup>206</sup>, que entendió que todas las acciones de los individuos son racionales<sup>207</sup> y destinadas a un fin instrumental fundamentado en su exclusivo interés.

El más conocido de sus representantes, OLSON, escribió en 1965 una obra titulada “*La lógica de la acción colectiva*” en la que medita sobre las acciones colectivas de los grupos. La propuesta considera que la participación social de un sujeto deriva de las expectativas personales de lograr un bien público,<sup>208</sup> entendiendo que es precisamente en un grupo el medio para obtener el preciado bien que desea.

Para OLSON las asociaciones de importante tamaño no se constituyen a partir de la participación voluntaria. Más bien la cooperación en el grupo viene dada por la lógica del mercado, en la cual además el factor de los “*free-rider*” o “*gorrones o polizones*”<sup>209</sup> tiene un destacado papel.

---

<sup>206</sup> Fue descubierto en torno a 1950 por Merrill Flood y Melvin Dresher, reutilizándolo literariamente W.Tucker bajo la siguiente narración: Dos prisioneros, sospechosos de haber cometido el mismo crimen, son llevados a prisión sin que tengan comunicación entre ellos. La cuestión es que si ambos confiesan, se les condena a diez años de prisión cada uno, por su colaboración con la justicia, en lugar de los veinte años de pena completa. Si ninguno confiesa, tan sólo se les puede condenar a cinco años de cárcel. Pero si uno confiesa y el otro no, el que lo hace queda libre (como premio a su arrepentimiento) y el otro va a veinte años de prisión. ¿Qué deberían hacer los prisioneros? Como a ambos les interesa confesar en cualquier caso para obtener la libertad, la pena final que se les impone asciende a diez años a cada uno. AGUIAR, F., “La lógica de la cooperación”, en AGUIAR, F. (comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*, Pablo Iglesias, Madrid, 1991, pág. 10.

<sup>207</sup> La racionalidad es sinónimo de asegurar eficazmente su propio interés. HARDIN, R., *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Londres, 1982, pág. 10.

<sup>208</sup> Los bienes públicos son para la tesis olsoniana aquellos que proporcionan un beneficio “*inseparable y generalizado*” a toda la colectividad con independencia de si has participado en el logro. OLSON, M., *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*, Limusa, México, 1992, págs. 19-26.

<sup>209</sup> Aquellos que se benefician de un bien público, pero no afrontan una parte justa del costo de su producción. Por ejemplo, un trabajador que no paga la cuota sindical pero recibe los mismos beneficios o ventajas laborales que los que la abonan.

La explicación de la dinámica de los grupos de interés ha sido refutada en distintos estudios teóricos y empíricos. Basten en este sentido las aportaciones de GRANOVETTER, para quien la decisión de unirse a un grupo o a una acción colectiva depende también de otro factor, como es el umbral o porcentaje de personas que un ciudadano tiene que ver unirse a una causa o revuelta para decidirse<sup>210</sup> y las de SEN, que habla de la "*simpatía*" (cuando el interés por otro nos afecta) y del "*compromiso*" cuando realizamos unas conductas colectivas cuyos resultados favorecerán a otros sin considerar nuestro interés, calificando al hombre estrictamente económico como casi un "*retrasado mental desde el punto de vista social*"<sup>211</sup>.

#### 2.5.2.4. *Perspectiva marxista*

Por último, las teorías marxistas que explican los grupos sociales, se enuncian teniendo presentes varios postulados: el conflicto de clases a causa de la lucha entre el capital y el trabajo o, mejor dicho, la disputa entre los propietarios y los productores de los medios de producción; y en que consideran el papel del Estado más beneficioso hacia el productor y los intereses empresariales que hacia los de los trabajadores, lo que inevitablemente causa unas desigualdades respecto de los intereses de la clase trabajadora<sup>212</sup>.

Estas desigualdades también se trasladan, en esta teoría, a la decisión de apoyar acciones colectivas. Mientras que los intereses empresariales se defienden generalmente solos por tener los empresarios el control directo del trabajo, los

---

<sup>210</sup> GRANOVETTER, M., "Modelos de umbral de conducta colectiva", en AGUIAR, F. (comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*, Pablo Iglesias, Madrid, 1991, págs. 71-102.

<sup>211</sup> SEN, A., "Los tonto racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica", en HAHN, F., y HOLLINS, M. (eds.), *Filosofía y teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 202.

<sup>212</sup> MILIBAND, R., *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1991, págs. 47-48.

trabajadores deben organizarse si quieren mediante la presión conjunta modificar las condiciones que deseen<sup>213</sup>.

Se puede observar, por tanto, que la unidad esencial del análisis marxista es la clase social y no el individuo, pero sucede además, que esta visión presenta unas limitaciones prácticas en su explicación del grupo y de la acción colectiva. Estas limitaciones pasan por la simple observación de determinadas organizaciones de interés (las medioambientales o las feministas por ejemplo) que sobrepasan evidentemente el discurso de las clases sociales y la explicación de patrono-proletario. Ante ello, algún autor como OFFE señala que incluso estos movimientos tienen una cierta explicación de clase, en primer lugar, por estar integrados estos grupos por la clase media europea producto del Estado del bienestar y, en segundo lugar, porque la defensa de esos intereses responde a la lógica de las posibilidades socioeconómicas de la sociedad<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> OFFE, C., "La atribución de un estatus público a los grupos de interés: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental", 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, pág. 184.

<sup>214</sup> OFFE, C., *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992, págs. 220 y siguientes.

### III. EL MARCO DOCTRINAL DE LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES SOCIOECONÓMICOS

#### 3.1. LAS PRINCIPALES CORRIENTES EUROPEAS FAVORABLES A LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES SOCIOECONÓMICOS

Las propuestas y alternativas intelectuales que se han postulado en favor de la representación de intereses son bastante amplias, dispares y provenientes de espectros ideológicos bien disímiles. Ya WEBER nos informó de que los posicionamientos que simpatizaban con la representación de los grupos de interés podrían tener un carácter extremadamente revolucionario o conservador<sup>215</sup>, lo que hace que la tarea de estructurar a los sostenedores de opiniones favorables a la representación de intereses socioeconómicos o profesionales no sea una empresa sencilla.

Actualmente existen algunas clasificaciones que recogen las tendencias que se han posicionado en favor de la representación de intereses. Es conocida e ilustrativa la clasificación de las diferentes escuelas en torno a los defensores de la representación de intereses que expuso PARROT<sup>216</sup>. En su brillante exposición, decidió simplificar los movimientos favorables a esta representación, en la corriente sindicalista, en la corriente corporativista y en la corriente tecnócrata.

Mucho más recientes y perfiladas son las clasificaciones que ha recogido GARCÍA CUADRADO, agrupando a los autores que han defendido la representación de intereses en distintas corrientes que primordialmente van desde la organicista a la tecnocrática, pasando por la tradicionalista y democristiana<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> WEBER, M., *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pág. 239.

<sup>216</sup> PARROT, J-P., *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1974.

<sup>217</sup> GARCÍA CUADRADO, A. M., "La representación parlamentaria de intereses socioeconómicos en la doctrina constitucional", en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 88, 2013, págs. 169-214.

En cualquier caso, parece adecuado establecer una ordenación de las propuestas según las inclinaciones doctrinales o tendencias ideológicas de algunos de los autores más sobresalientes que la han reivindicado. No obstante se debe prevenir y advertir que cualquier clasificación propuesta estaría incompleta, básicamente porque esta forma de representación la han defendido, con exclusión o como complemento de la moderna representación política, escuelas sociales divergentes<sup>218</sup> y son muy variados los pensadores que la han reivindicado por lo que por lógica, traemos a colación algunas de las más relevantes opiniones al respecto.

### **3.1.1. La propuesta de la Iglesia Católica y su Doctrina Social respecto a la representación de intereses socioeconómicos**

#### *3.1.1.1. El pensamiento Católico antes de la encíclica Rerum Novarum*

Desde San Pablo<sup>219</sup> la Iglesia Católica ha reconocido el pluralismo de la sociedad llegando a distinguir y clasificar orgánicamente a la misma. Dicha posición se enfatizó más si cabe y se desveló con fecundidad durante la Edad Media, cuando los juristas de la Iglesia fraguaron y desarrollaron la teoría de los cuerpos intermedios que muy acertadamente valoró GIERKE cuando estipuló que en el Medievo *“Una concepción organicista de la sociedad le es tan próxima como le resulta naturalmente ajena una construcción atomística y mecanicista”*<sup>220</sup>.

De tal manera, la Iglesia ha defendido desde antaño que la sociedad se organiza por medio de los grupos humanos naturales, como son, por ejemplo, la familia, el municipio y los gremios.

Con la llegada de los desequilibrios socioeconómicos de la Edad Contemporánea, la Iglesia Católica no fue ajena a los grandes problemas sociales y a las clamorosas injusticias que propiciaron las revoluciones del XIX, de forma que teniendo muy presente los movimientos sociales y las nuevas

---

<sup>218</sup> HEINZE, R.G. y VON ALEMANN, U., *op.cit.*, pág. 147.

<sup>219</sup> SAN PABLO, *Epístola a los romanos*, XII, 4-5: *“Hermanos, así como en un solo cuerpo tenemos muchos miembros con diversas funciones, también todos nosotros formamos un solo Cuerpo en Cristo, y en lo que respecta a cada uno, somos miembros los unos de los otros”*.

<sup>220</sup> GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 117.

reivindicaciones que iban apareciendo, se alejó de la doctrina marxista de la lucha de clases como también de las posiciones liberales e individualistas<sup>221</sup>.

Desde un principio la Iglesia se puso del lado de los trabajadores, defendiendo la necesidad de tomar medidas de carácter social desde los poderes públicos y no disimuló su verdadero interés por defender la aprobación de normas que paliaran la situación desfavorable de los trabajadores, por lo que se llegó a hacer hincapié en la posibilidad de constituir estructuras corporativas<sup>222</sup> y de colaboración para que las organizaciones de intereses diversos mediaran en aras a lograr el bien común y como punto intermedio entre las exigencias de lo político y de lo económico<sup>223</sup>.

Bajo una tradición que comienza en Alemania con HUBER<sup>224</sup>, fundador de varias asociaciones de trabajadores y con el Arzobispo de Maguncia Monseñor KETTELER, inspirador de las cooperativas sindicales y autor del influyente libro titulado *“La cuestión obrera y el cristianismo”* de 1864, se fue construyendo la postura doctrinaria del movimiento social católico. En Francia los autores también se ocuparon de estas ideas, en particular de la mano de LE PLAY,<sup>225</sup> HARMEL<sup>226</sup>,

---

<sup>221</sup> Frente a la lucha de clases marxista, la Iglesia propuso la convivencia, la armonía, el diálogo entre patronos y obreros y la defensa de la propiedad privada con ciertos límites. Frente a las tesis liberales, se promovió el asociacionismo y se rechazaron una inmensa mayoría de los postulados del liberalismo político. Para ello baste leer los siguientes documentos pontificios: *“Mirari Vos”* del Papa Gregorio XVI y publicada el 15 de agosto de 1832, *“Quanta Cura”* del Papa Pío IX de 8 de diciembre de 1864 o el *“Syllabus Errorum”* de 1864, de este mismo Papa.

<sup>222</sup> PERFECTO GARCÍA, M. A., “Panorama de la idea corporativa en Europa hasta los años 30 del Siglo XX”, en *Studia historica. Historia Contemporánea*, nº 2, 1984, pág. 160.

<sup>223</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Breve historia del corporativismo católico”, en *La Razón Histórica*, nº 11, 2010, pág. 55.

<sup>224</sup> FARRELL, G.T., “La Iglesia y la cuestión social en Europa (S.XIX): casusas, tendencias y soluciones”, en *Teología: revista de la Facultad de teología de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, nº 74, 1999, pág. 18.

<sup>225</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “La reforma social de Frédéric Le Play. Presupuestos de una sociología conservadora”, en *La razón histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 21, 2013, págs. 127-150.

<sup>226</sup> Escribió en 1879 el *“Manual de la Corporación Cristiana”*.

del conde DE MUN<sup>227</sup> y del marqués de LA TOUR DU PIN<sup>228</sup>. Estos dos últimos fundaron en 1871 una sociedad llamada "*L'Oeuvre des cercles catholiques d'ouvriers*" y un consejo de estudios favorable a la posición de representar intereses naturales y profesionales.

En Bélgica se constituyó la Unión Católica de Estudios Sociales y Económicos, en la que destaca el amparo y apoyo del cardenal suizo MERMILLOD. Son subrayables las propuestas en Austria de VOGELSANG que promovió una fuerte crítica al liberalismo capitalista y solicitó la vuelta a una organización corporativa de la sociedad por medio de los gremios<sup>229</sup>.

En Italia también surgió un movimiento católico de pensamiento favorable al organicismo social y a la representación de intereses. En este sentido, autores como SAMPERTICO, TONIOLO o LIBERATORE tienen escritos acerca de las soluciones a la cuestión social. En Roma se intentaron resucitar las corporaciones cristianas por medio de la "*Primaria Associazione artisitica ed operaria*" surgida en 1871. Posteriormente, el I Congreso Nacional de Católicos Italianos de 1874 maduró las ideas para la organización de corporaciones de obreros católicos<sup>230</sup>.

Pero es con la llegada a la sede de Pedro del Papa LEÓN XIII cuando se forjaron desde el magisterio pontificio soluciones por parte de la jerarquía de la Iglesia acerca de la llamada cuestión social, latente como consecuencia de unas preocupaciones serias sobre los efectos socioeconómicos que el proceso de industrialización generaba.

Así las cosas, apareció en el primer año de su pontificado y como primer documento a destacar, la encíclica "*Quod Apostolici Muneris*" de 28 de diciembre

---

<sup>227</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., "Albert de Mun y la Historia del poder político del catolicismo francés en la III República", en *La Razón Histórica*, nº 28, 2014, págs. 266-275.

<sup>228</sup> Sobre Albert de Mun y el Marqués de La Tour du Pin detalla Jean Touchard que no fueron demócratas y que se posicionaron en favor de un corporativismo cristiano. TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 2008, pág. 523.

<sup>229</sup> Fue Vogelsang un noble alemán que se convirtió al catolicismo por influjo de Ketteler. Se fue a vivir a Viena desde 1864 llegando a fundar en 1879 la revista "*Monatschrift für christliche sozialreform*".

<sup>230</sup> MASSI, E., "El Corporativismo Católico", en *Razón Española: revista bimestral de pensamiento*, nº 51, 1992, págs. 7-18.

de 1878. En ella se desaprobó la lucha de clases socialista y se defendió el asociacionismo bajo el amparo de la religión<sup>231</sup>.

De forma rápida se pudo palpar la influencia del nuevo pensamiento pontificio. En 1894 un grupo de expertos de distintos lugares de Europa que estaban preocupados por las respuestas intelectuales que el mundo católico debía dar al mundo industrial, fundaron la *Unión de Friburgo* que a su vez será mentora<sup>232</sup> de las ideas corporativas contenidas en la encíclica "*Rerum Novarum*". Esta organización puso el foco de atención en los problemas sociales y ante ellos dio respuestas como la de impulsar organizaciones profesionales católicas y de esta forma servir de instrumento para la protección de los trabajadores.

La Unión se posicionó favorable a una representación de intereses en la que quedaran representados los intereses naturales y las funciones sociales de las personas<sup>233</sup>.

#### 3.1.1.2. *El pensamiento Católico a partir de la encíclica Rerum Novarum*

La encíclica "*Rerum Novarum*" es el documento que ha marcado el inicio del pensamiento social para el catolicismo<sup>234</sup>, cuyos planteamientos desbordan absolutamente el objeto de este trabajo de investigación.

---

<sup>231</sup> "(...) así como los secuaces del socialismo se reclutan principalmente entre los proletarios y los obreros, los cuales, cobrando horror al trabajo, se dejan fácilmente arrastrar por el cebo de la esperanza y de las promesas de los bienes ajenos, así es oportuno favorecer las asociaciones de artesanos y obreros que, colocados bajo la tutela de la Religión, se habitúen a contentarse con su suerte, a soportar meritoriamente los trabajos y a llevar siempre una vida apacible y tranquila.". Encíclica "*Quod Apostolici Muneris*" de S. S. León XIII sobre el socialismo, comunismo, nihilismo y otros errores.

<sup>232</sup> Sobre la posible influencia de los textos de la Unión de Friburgo existen opiniones dispares. MONTERO GARCÍA, F., *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España, 1889-1902*, CSIC, Madrid, 1983, pág. 31.

<sup>233</sup> Defendieron un corporativismo que fue definido en la tercera sesión de la Unión en 1884 como: "*el modo de organización social que tiene por base la agrupación de hombres, según la comunidad de sus intereses naturales y de sus funciones sociales, y por coronamiento necesario, la representación pública y distinta de esos diferentes organismos*". AZPIAZU, J., *El Estado Corporativo*, Editorial Navarra, Pamplona, 1938, pág. 99.

<sup>234</sup> Calificado bajo los términos de "*Carta magna del orden social*" en la encíclica "*Quadragesimo Anno*" del Papa Pío XI de 15 de mayo de 1931.

Dicho texto magisterial moduló algunas pinceladas de las propuestas de la Iglesia en materia de representación y de participación, concretándose en que los intereses de los trabajadores y de los patronos, en definitiva los intereses en conflicto, deben disponer de foros en los que dichos intereses enfrentados se puedan unir.

En lo que a nosotros interesa, la citada encíclica enuncia unos principios que se mantendrán hasta nuestros días, y que conforman parte del núcleo de los fundamentos del orden social cristiano:

- Asociacionismo: El documento es una clara defensa del orden social tradicional que sanciona la desaparición de los cuerpos sociales y recuerda las ventajas de los gremios y asociaciones tanto de obreros como de patronos y mixtas, reconociendo a éstas últimas como plasmadoras del ideal armónico<sup>235</sup>. Se aparta rotundamente del individualismo, subrayando la importancia de la calidad y de la cantidad de los grupos asociativos en una sociedad pluralizada<sup>236</sup>.

- Subsidiariedad<sup>237</sup>: Sin mencionarlo expresamente, este principio jurídico promueve la articulación pluralista de la sociedad, defiende las asociaciones y los diversos cuerpos intermedios estableciendo límites del Estado respecto de las sociedades intermedias<sup>238</sup>. El precepto también referencia al límite de la acción de estos mismos grupos cuando intentan abusar de la fuerza de su organización para obstaculizar la acción del poder público<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> "Por ello vemos con sumo placer cómo doquier se fundan dichas asociaciones, ya sólo de obreros, ya mixtas de obreros y patronos; y es de desear que crezcan tanto en número como en actividad". León XIII, *Rerum Novarum*, núm 38.

<sup>236</sup> BIDART CAMPOS, G. J., *Doctrina Social de la Iglesia y Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 2003, pág. 123.

<sup>237</sup> El principio de subsidiariedad no excluye al del bien común que es propio e indelegable del Estado sino que implica afirmar que se exige al Estado que no tome directamente a su cargo lo que puede ser realizado por las agrupaciones sociales. BIDART CAMPOS, G. J., *op.cit.*, pág. 115.

<sup>238</sup> "No es justo, según hemos dicho, que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie". León XIII, "*Rerum Novarum*", núm 26.

<sup>239</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Los principios cristianos del orden político*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1962, pág. 119.

El magisterio leonino sobre la representación de intereses socioeconómicos nació como reacción frente a los desastres materiales y espirituales que no remediaba el liberalismo, así como frente al descontrol del industrialismo, dando unas respuestas diferentes a las propuestas por los partidos liberales y por las de las organizaciones obreras de clase<sup>240</sup>.

Sumamente importante, en particular para los llamados tradicionalistas, fue lo descrito por San PÍO X en su carta *"Notre Charge Apostolique"* de 23 de septiembre de 1910. En dicho texto expone la imposibilidad de la democracia política si *"carece de raíces profundas en la democracia económica"* señalando que *"del mismo modo y por igual camino saldrá del régimen corporativo la democracia política"*<sup>241</sup>.

Pero la Doctrina Social de la Iglesia respecto de la representación de intereses ha sufrido una evolución. Será bajo el pontificado de PÍO XI cuando los textos, en particular en la *"Quadragesimo Anno"* de 15 de mayo de 1931, y en *"Divini Redemptoris"* de 19 de marzo de 1937, se dé más forma al sentir de Roma al respecto.

Ante la deformación social imperante, PÍO XI propuso algunas soluciones. Entre ellas la promoción de las asociaciones y el reconocimiento por parte de los Estados del principio de subsidiariedad. De nuevo otro pontífice repitió el rechazo a la lucha de clases e invitó a la colaboración entre las profesiones. De igual forma marcó en sus escritos la importancia del principio negociador entre los patronos y obreros, la coordinación de esfuerzos entre los intereses enfrentados, y de alguna forma recogió los elementos de la corporación<sup>242</sup>.

La encíclica *"Quadragesimo Anno"* disertó en favor de la corporación, aunque desde luego de una manera menos entusiasta a la que algunos defensores del corporativismo quisieron ver:

*"Apenas es necesario recordar que la doctrina de León XIII acerca del régimen político puede aplicarse, en la debida proporción, a los colegios o corporaciones"*

---

<sup>240</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *"Breve historia del..."*, op.cit., págs. 59-60.

<sup>241</sup> San Pío X, *"Notre Charge Apostolique"*, núm. 16.

<sup>242</sup> *"Los colegios o corporaciones están constituidos por delegados de ambos sindicatos (es decir, de obreros y patronos) de un mismo oficio o profesión y, como verdaderos y propios instrumentos e instituciones del Estado, dirigen esos mismos sindicatos y los coordinan en las cosas de interés común."* Pío XI, *"Quadragesimo Anno"*, núm. 93.

*profesionales; esto es, que los hombres son libres para elegir la forma de gobierno que les plazca, con tal de que queden a salvo la justicia y las exigencias del bien común (cf Immortale Dei, 1 de noviembre de 1885)”<sup>243</sup>.*

Seis años después, la concepción de lo corporativo se puntualiza en la encíclica “*Divini Redemptoris*”. En dicho texto y sin el menor equívoco afirma que:

*“Hemos demostrado, además, en la mencionada encíclica que los medios para salvar al Estado actual de la triste decadencia en que lo ha hundido el liberalismo amoral no consiste en la lucha de clases y en el terrorismo ni en el abuso autocrático del poder del Estado, sino en la configuración y penetración del orden económico y social por los principios de la justicia social y de la caridad cristiana. Hemos advertido también que hay que lograr la verdadera prosperidad de los pueblos por medio de un sano corporativismo que respete la debida jerarquía social; que es igualmente necesaria la unidad armónica y coherente de todas las asociaciones para que puedan tender todas ellas al bien común del Estado, y que, por consiguiente, la misión genuina y peculiar del poder político consiste en promover eficazmente esta armoniosa coordinación de todas las fuerzas sociales”<sup>244</sup>. (El subrayado es nuestro).*

Su sucesor, el Papa PÍO XII, no entró de forma muy persistente en los asuntos corporativos y si lo hizo fue evitando en lo posible la expresión corporativo<sup>245</sup>, que ya había entrado en un verdadero descrédito una vez que las potencias del Eje la practicaban en una versión desnaturalizada y extrema.

Son más bien breves las referencias que hizo al respecto. Coincidente con el cincuenta aniversario de la “*Rerum Novarum*” justificó el deber que tiene la Iglesia de pronunciarse en las cuestiones sociales, destacó la intervención del poder público como autoridad moderadora y de sus acciones integrantes por medio de las corporaciones profesionales<sup>246</sup>.

---

<sup>243</sup> Pío XI, “*Quadragesimo Anno*”, núm. 86.

<sup>244</sup> Pío XI, “*Divini Redemptoris*”, núm. 31.

<sup>245</sup> El 13 de junio de 1943 utiliza la frase “*la buena inteligencia mutua entre capital y trabajo, entre patronos y obreros, que mantiene y favorece la concordia social para el progreso y la utilidad común*”. Nota sacada de KANAPA, J., *La doctrina social de la Iglesia*, Diáspora, Buenos Aires, 1963.

<sup>246</sup> Pío XII, “*La Solemnitá*”, 1 de junio de 1941.

Otro de sus apuntes en la materia fue su intervención dirigida a la *Unión Cristiana de Dirigentes de Empresa en Italia*, en el año 1952, cuando al comentar las ideas de su predecesor expuso que eran las de un orden corporativo profesional de la economía<sup>247</sup>.

El Papa JUAN XIII muy prudentemente no hizo un uso cotidiano del término, pero sí que se mantuvo en la línea anterior. En la encíclica *“Mater et Magistra”* de 15 de mayo de 1961, utilizó la expresión de cuerpos u organismos intermedios. Es destacable, que cuando en el citado documento comenta la labor de PÍO XI menciona que para remediar la decadencia de la vida pública era necesaria la *“reinserción”* de la economía en el orden moral y subordinar los intereses individuales y los grupales a los generales. Para lograrlo sería necesario, recoge JUAN XIII, *“la reconstrucción del orden social mediante la creación de organismos intermedios de carácter económico y profesional, no impuestos por el poder del Estado, sino autónomos”*<sup>248</sup>.

Los mismos criterios quedarán plasmados en la encíclica *“Pacem in Terris”* de 11 de abril de 1963. En este texto que versa en particular sobre la paz entre todos los pueblos, el Papa no perdió ocasión para celebrar la importancia de los cuerpos intermedios y arengó en favor de la colaboración para lograr los fines que los sujetos particulares no pueden alcanzar por sí solos<sup>249</sup>.

El Concilio Vaticano II, en la Constitución pastoral *“Gaudium et Spes”*, que versa sobre la Iglesia en el mundo de 1965 y que fue solemnemente promulgada por PABLO VI, volvió a reconocer el papel de las asociaciones y cuerpos intermedios en la vida pública<sup>250</sup>.

Tras el breve pontificado de JUAN PABLO I, JUAN PABLO II fue prolífico en el magisterio relacionado con los problemas socioeconómicos<sup>251</sup>, destacando, por coincidir con el centenario de la *“Rerum Novarum”*, la encíclica *“Centesimus Annus”*. En dicho texto defiende el asociacionismo sindical, los cuerpos

---

<sup>247</sup> Pío XII, de 31 de enero de 1952.

<sup>248</sup> Juan XIII, *“Mater et Magistra”*, núm. 37.

<sup>249</sup> Juan XIII, *“Pacem in Terris”*, núm. 24.

<sup>250</sup> Pablo VI, *“Gaudium et Spes”*, núm. 75.

<sup>251</sup> Como por ejemplo se puede observar en los siguientes documentos de San Juan Pablo II: *“Laborem Exercens”* de 14 de septiembre de 1981 y *“Sollicitudo rei Socialis”* de 30 de diciembre de 1987.

intermedios comenzando por la familia y continuando por los grupos socioeconómicos, políticos y culturales<sup>252</sup>; y el valor del conflicto entre intereses opuestos cuando se configura como lucha por la justicia social<sup>253</sup>.

Posteriormente la línea de la Iglesia ha continuado siendo la misma con una tradición que continua con los pontificados de los papas BENEDICTO XVI<sup>254</sup> y FRANCISCO<sup>255</sup>.

### 3.1.2. Las propuestas tradicionalistas y ultraconservadoras

Esta postura está fundamentada en el rechazo al sufragio universal como forma de articular la representación política y muestra una evidente oposición a la interpretación individualista de la representación política. En este sentido propugna una visión orgánica de la sociedad, que se plasma en la defensa de una representación en la que se tienen como prioritarios los intereses de los cuerpos intermedios naturales, como son la familia, el municipio y la corporación profesional.

La propuesta está sustentada por personas que profesan en su mayoría la religión Católica y que apoyándose tanto en la tradición política europea como en los primeros textos pontificios relacionados con la cuestión social, consideran que la mejor forma de articular la representación política para alcanzar el bien común es mediante la sustitución del sufragio universal e individual por un sufragio orgánico, de forma que en los Parlamentos se representen prioritariamente los intereses socioeconómicos.

---

<sup>252</sup> San Juan Pablo II, *"Centesimus Annus"*, núm. 13

<sup>253</sup> San Juan Pablo II, *"Centesimus Annus"*, núm. 14.

<sup>254</sup> En este sentido Benedicto XVI enfatizó en la cuestión en su encíclica *"Caritas in Veritate"* de 29 de junio de 2009. En dicha encíclica además de calificar a la encíclica *"Populorum progressio"* de Pablo VI como *"la Rerum novarum de la época contemporánea"*, también dispuso que era previsible un fortalecimiento de nuevas formas de participación a través de las organizaciones de la sociedad civil y recogió que *"la invitación de la doctrina social de la Iglesia, empezando por la Rerum novarum, a dar vida a asociaciones de trabajadores para defender sus propios derechos ha de ser respetada, hoy más que ayer, dando ante todo una respuesta pronta y de altas miras a la urgencia de establecer nuevas sinergias en el ámbito internacional y local"*.

<sup>255</sup> Discurso en el cincuenta aniversario de la *"Pacem in Terris"* el 3 de octubre de 2013 o también en su discurso al Parlamento Europeo de 25 de noviembre de 2014.

### 3.1.2.1. La influencia de la dogmática francesa

No debemos entrar en las distinciones políticas que existen entre los postulados ultraconservadores y tradicionalistas, pero la realidad es que fue en la vecina Francia en donde de la mano del conde DE MAISTRE y del vizconde DE BONALD se posicionaron de una forma adelantada las doctrinas tradicionalistas. Como contrarrevolucionarios y enemigos de las ideas liberales, se opusieron al individualismo de la representación liberal y enfatizaron en sus posiciones una representación que tuviera en cuenta los intereses socio-profesionales del Antiguo Régimen<sup>256</sup>.

Otros personajes del país vecino hicieron también propuestas parecidas, como el conde DE MUN, hombre impetuoso en desarrollar círculos obreros y que abogó por una representación profesional de intereses fundada en el corporativismo tradicional<sup>257</sup> o, por ejemplo también, el marqués de LA TOUR DU PIN<sup>258</sup> que persiguió el restablecimiento de un régimen corporativo bajo el modelo de una monarquía social y Católica<sup>259</sup>. Ese régimen representativo debía permitir, en su pensamiento, el surgimiento de los cuerpos intermedios naturales entre los que se encontraban los profesionales.

Rechazando el sufragio universal, RENAN propuso dos Cámaras en 1871. Una de ellas, la Baja, sería la que representaría a los ciudadanos aislados como simples unidades, y la Cámara Alta de representación de las funciones sociales, de los intereses económicos, sociales, intelectuales, y de diversos grupos que estaría compuesta, por ejemplo, por trescientos sesenta miembros<sup>260</sup>.

---

<sup>256</sup> GARCÍA CUADRADO, A. M., "La representación parlamentaria...", *op.cit.*, pág. 184.

<sup>257</sup> PARROT, J-P., *op.cit.*, pág. 26.

<sup>258</sup> La Tour du Pin es considerado como uno de los promotores del "corporativismo católico". PENNELIER, M., *La conception corporative de la Tour du Pin*, Domat-Montchrestien, París, 1937.

<sup>259</sup> PARROT, J-P., *op.cit.*, pág. 25.

<sup>260</sup> RENAN, E., *La reforma intelectual y moral*, Ediciones Península, Barcelona, 1972, págs. 87-90.

Mención especial merece MAURRAS y su *L'Action française*<sup>261</sup>. Con claras influencias de COMTE y de SPENCER creyó que la sociedad estaba regida por una especie de leyes sociológicas y por la misma historia. Arengó que el "*alma nacional*" exclusivamente se recuperaría con la vuelta a las viejas corporaciones, pero a pesar de estos postulados le faltó precisar una teoría desenvuelta de la representación profesional de intereses<sup>262</sup>.

Mucho más preciso fue BENOIST cuando ponderó las ventajas del régimen orgánico respecto del inorgánico o liberal, proponiendo la sustitución del moderno sistema representativo que calificó como de anarquía universal<sup>263</sup>. Entendió que para dar reflejo en las instituciones de la realidad de un país, era necesario por un lado un Senado compuesto por un máximo de cien miembros, que representaría a las asociaciones y grupos intermedios y, por otro, una Cámara de Diputados formada por doscientos cincuenta miembros, elegida por los ciudadanos inscritos en una doble circunscripción (una local y otra profesional).

### 3.1.2.2. *La influencia de la dogmática española*

En España la cuestión de la representación de intereses tuvo también bastante predicamento entre los tradicionalistas. Resulta relevante que a pesar del interés que estos posicionamientos doctrinales implicaron a favor de la representación de los grupos intermedios, algunos pensadores de gran popularidad como CORTÉS, BALMES y NOCEDAL no dejaron pensamiento concreto al respecto, por lo que habrán sido otros autores posteriores los que preocupados han escrito sobre la cuestión.

Enrique GIL ROBLES, estudioso del Derecho Político, trató el asunto con esmero. Para este catedrático de Salamanca, el gremio al ser consubstancial a la propia naturaleza del hombre debía ser el antídoto a las crisis socioeconómicas,

---

<sup>261</sup> La Acción Francesa en un tiempo defendió la representación de intereses institucionalizada en consejos consultivos. GARCÍA CUADRADO, A. M., "La representación parlamentaria...", *op.cit.*, págs. 185-186.

<sup>262</sup> PARROT, J-P., *op.cit.*, pág. 31. FERNÁNDEZ RIQUELME, S., "La resistencia corporativa en Francia: socialismo, tradicionalismo y "comunidades naturales", en *Revista Arbil. Anotaciones de pensamiento y crítica*, nº 122.

<sup>263</sup> BENOIST, C., *De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'État moderne*, París, 1895, págs. 23-57.

por lo que se decantó por el apoyo a la restauración de las asociaciones profesionales.

En una de sus principales obras, propuso dos Cámaras, una Baja que debería estar compuesta por representantes de los cuerpos intermedios y, una alta, que sería aristocrática con nobles y miembros de la Iglesia<sup>264</sup>. Así señaló que *“la representación ha de ser corporativa (...) y que la representación de la nobleza es compatible con el brazo y estamento de la representación común”*<sup>265</sup>.

Si hijo, José María GIL ROBLES, líder durante la Segunda República de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), influido por las perspectivas de su progenitor, continuó con la defensa de una representación de intereses en los Parlamentos como alternativa a la democracia inorgánica, articulándolo por el cauce de una segunda Cámara de representación orgánica<sup>266</sup>.

Otro clásico que se postuló partidario de representar a los grupos de interés en las Cortes fue VÁZQUEZ DE MELLA, carlista y conocido como el *“verbo de la tradición”*<sup>267</sup>. En este sentido denunció con ansiedad que el liberalismo había liquidado los cuerpos intermedios, debiendo existir un régimen que reconociera el valor político de las agrupaciones sociales, como la universidad, la familia, el sindicato y los gremios en general<sup>268</sup>. En su discurso en el Congreso de 31 de mayo de 1893 sobre *“El sistema representativo tradicional”* afirmó que deseaba un régimen corporativo atendiendo a la *“triple división de la vida y de las facultades humanas”* como son las del interés intelectual (universidades y academias), la del interés religioso y moral (el clero) y las que representan el interés material, como

---

<sup>264</sup> GONZÁLEZ CUEVAS, P. C., *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de partidos (1898-2000)*, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 45.

<sup>265</sup> GIL ROBLES, E., *Tratado de Derecho Político según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, tomo II, Salamanca, 1902, pág. 526.

<sup>266</sup> GONZÁLEZ CUEVAS, P.C., *op.cit.*, pág. 135. ROJAS QUINTANA, F. A., *“El corporativismo de Gil-Robles”*, en *Razón Española: revista bimestral de pensamiento*, nº 109, 2001, págs. 165-188.

<sup>267</sup> Se le ha llamado con este nombre en numerosas ocasiones. GAMBRA, R., *“Estudios preliminar, selección y notas”* al libro *Vázquez de Mella*, Publicaciones españolas, Madrid, 1953, pág. 17.

<sup>268</sup> FAGOAGA G.-SOLANA, M., *“Democracia, totalitarismo y corporativismo”*, en *Revista de Política Social*, nº 19, 1953, pág. 19.

el comercio, la agricultura y la industria<sup>269</sup>. A esta triple división habría que añadir el interés aristocrático propio de la aristocracia de sangre y de la aristocracia social<sup>270</sup>.

Destacable fue sin duda el organicismo de MAEZTU, tendencia que asumió con lecturas, entre otros, de BELLOC, CHESTERTON y DUGUIT<sup>271</sup>. Partió de un doble carácter del hombre (uno profesional y otro individual) por lo que a partir de esta dualidad apoyó un sistema en el que se representasen los intereses profesionales organizados (hecho gremial) en una de las Cámaras, mientras que la otra debía ser elegida por sufragio universal<sup>272</sup>.

Unas Cortes orgánicas fueron para PRADERA, tal y como expresó en *“El Estado Nuevo”*, el único medio para concertar los diferentes intereses que en la España de mediados de los años treinta del siglo XX gravitaban. En sus obras, el tradicionalista navarro defendió una concepción organicista de la sociedad (familia, municipio y región) siendo su marco histórico de referencia la monarquía de los Reyes Católicos<sup>273</sup>. Apoyó en un primer momento el bicameralismo orgánico (la Cámara Baja compuesta por representantes de cinco clases sociales y otra Alta con representantes de las corporaciones), mientras que

---

<sup>269</sup> GAMBRA, R., *op.cit.*, pág. 53. FERNÁNDEZ RIQUELEME, S., “Libertad y tradición. El legado corporativo de Juan Vázquez de Mella”, en *Revista Arbil. Anotaciones de pensamiento y crítica*, nº 117, pág. 103. DE MIGUEL, R., “El organicismo tradicionalista”, en *Revista Verbo*, nº 203-204, marzo-abril 1982, págs. 343-349.

<sup>270</sup> Discurso en el Congreso, el 27 de febrero de 1908. VÁZQUEZ DE MELLA Y FANJUL, J., *El pensamiento de Mella: selección de los puntos capitales de las doctrinas que propugnó*, *Obras completas*, vol. XXVIII, E. Subirana, Barcelona, 1942, págs. 251-252.

<sup>271</sup> GONZÁLEZ CUEVAS, P. C., “El organicismo de Maeztu”, en *Razón Española*, nº 96, julio-agosto 1999, págs. 43-59.

<sup>272</sup> MAEZTU, R., *Un ideal sindicalista*, Editora Nacional, Madrid, 1961, págs. 108-113.

<sup>273</sup> GONZÁLEZ CUEVAS, P. C., *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de partidos (1898-2000)*, Tecnos, Madrid, 2005, págs. 80-81.

más tardíamente promocionó el unicameralismo con presencia de intereses profesionales<sup>274</sup>.

Pensó que la representación en las Cortes debía estar compuesta por todos los cuerpos y clases indispensables para la economía, con una presencia de cuatrocientos diputados repartidos en ocho secciones de a cincuenta diputados<sup>275</sup>.

El jurista OSSORIO Y GALLARDO fue uno de los intelectuales españoles de tendencia democristiana que aconsejó “*la solución corporativa*” dentro del esquema democrático liberal<sup>276</sup>. En su obra “*Parlamento y Gobierno*” que contiene propuestas o proyectos para renovar el sistema político español, recoge unas ideas para configurar un Senado corporativo con las fuerzas activas del país, como serían las entidades agrarias, productoras, comerciales, intelectuales y obreras<sup>277</sup>.

Desde el pensamiento político tradicional tiene una enorme transcendencia la obra de VEGAS LATAPIÉ. Este intelectual monárquico que fue secretario político del Infante D. Juan de Borbón, conde de Barcelona y padre de Juan Carlos I, plasmó principalmente sus obras en las actividades de la *Acción Española* y en sus líneas en la revista *Verbo*, sin pasar por alto sus intervenciones en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de la que fue miembro numerario desde 1964. Sería precisamente en su discurso de entrada en la Academia en 1965, donde este autor dejó claros sus criterios sobre la representación política nacida de la Revolución, mientras que empatizó con la representación profesional u orgánica que “*se traduciría en una imagen mucho más real del país, ya que clasificaría a*

---

<sup>274</sup> SÁNCHEZ MARÍN, A. L., *Supuestos y principios fundamentales de la representación pública mixta*, Septem ediciones, Oviedo, 2001, pág. 78. FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *Sociología, corporativismo y política social en España. Las décadas del pensamiento corporativo en España: de Ramiro de Maeztu a Gonzalo Fernández de la Mora (1877-1977)*, Tesis Doctoral, Murcia, 2008, págs. 381-430.

<sup>275</sup> Las ocho secciones se denominarían: Agricultura, Comercio, Industria, Propiedad, Trabajo manual, Trabajo profesional, Regiones y Cuerpos del Estado. PRADERA, V., *El Estado Nuevo*, Cultura Española, Madrid, 1941, págs. 222-226.

<sup>276</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Ángel Ossorio y Gallardo ante la “*solución corporativa*” (1913-1931). El impacto histórico de la representación política del trabajo”, en *Historia Constitucional*, nº 10, 2009, pág. 183.

<sup>277</sup> OSSORIO Y GALLARDO, A., *Parlamento y Gobierno (tres proyectos de Ley)*, Estudios políticos, Sociales y Económicos, nº 13, Madrid, 1930, pág. 96.

los ciudadanos según un criterio estable, como es la profesión” y a través de ella se lograría elevar “el nivel cultural de los elegidos”<sup>278</sup>.

Desde el tradicionalismo carlista de segunda mitad del siglo XX destaca el profesor de Derecho Natural y Filosofía del Derecho ELÍAS DE TEJADA. Con un atinado conocimiento de la historia del derecho hispánico teorizó sobre la monarquía tradicional. Basándose en los grupos sociales en los que el ser humano se enmarca de forma natural, existirían en su propuesta unas Cortes Generales formadas por representantes de los diferentes cuerpos de la sociedad en la que todos los españoles se hallarían representados pero “no con igual valer para todos, porque en las Cortes no se cuenta a los hombres, se les pesa”<sup>279</sup>. Las elecciones serían libres cada cinco años y se representarían desde luego hermandades agrarias, agrupaciones de industria, cofradías de pescadores, cámaras de comercio, etc., todas según su peso económico y social.

Contemporáneos del anterior son GAMBRA y VALLET DE GOYTISOLO. El primero en su obra “*La Monarquía social y representativa*” apunta como continuador de VÁZQUEZ DE MELLA hacia una representación corporativa en la que estén representados los intereses económicos, religiosos y morales, intelectuales e históricos<sup>280</sup>.

Por otro lado, el que fuera presidente de la Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación, VALLET DE GOYTISOLO, defendió tanto a los cuerpos intermedios como el principio de subsidiaridad como elementos básicos para una correcta representación en la política<sup>281</sup>.

---

<sup>278</sup> VEGAS LATAPIÉ, E., *Consideraciones sobre la democracia*, en Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1965, págs. 167-168.

<sup>279</sup> ELÍAS DE TEJADA, F., *La Monarquía tradicional*, Ediciones Rialp, Madrid, 1953, pág. 171.

<sup>280</sup> GAMBRA, R., *La Monarquía social y representativa en el pensamiento tradicional*, Ediciones Rialp, 1954, pág. 182-189.

<sup>281</sup> VALLET DE GOYTISOLO, J. B., *Tres ensayos: Cuerpos intermedios, Representación política, Principio de subsidiariedad*, Speiro, Madrid, 1981. VALLET DE GOYTISOLO, J. B., “El derecho a participar en la ...”, *op.cit.*, págs. 585-630. VALLET DE GOYTISOLO, J. B., “Fundamento y soluciones de la organización de cuerpos intermedios”, en *Revista Verbo*, nº 80, 1969, págs. 979-995. VALLET DE GOYTISOLO, J.B., “Constitución orgánica de la Nación” en *Revista Verbo*, nº 23-24, 1984, págs. 305-382.

Finalmente, uno de los más significativos pensadores conservadores españoles que fijó su atención en la representación de intereses, entendiéndola como alternativa a la democracia liberal o inorgánica fue FERNÁNDEZ DE LA MORA. Este autor que fue Ministro de Obras Públicas entre 1970 y 1974 y fundador de la revista Razón Española, dedicó parte de su obra a la crítica de la partidocracia<sup>282</sup> postulándose favorablemente a la democracia orgánica corporativista<sup>283</sup> en razón principalmente de su superioridad técnica al asumir ésta intereses profesionales, limitados y compartidos<sup>284</sup>.

### 3.1.3. Las propuestas de los liberales: el pensamiento krausista

Algunos intelectuales de ideología liberal han manifestado opiniones favorables a la representación institucional de los grupos socioeconómicos y profesionales. Por lo general las propuestas han partido principalmente de personas cercanas al pensamiento krausista, que, como es conocido, defendió con carácter mayoritario una *“filosofía política eminentemente liberal”*<sup>285</sup>.

Los que defendieron estas propuestas desde una óptica liberal plantearon un sistema en que la representación parlamentaria hiciera presente los intereses de los grupos socioeconómicos. Entendieron que la sociedad, al igual que un cuerpo o un organismo, está compuesta de distintas partes (grupos intermedios).

---

<sup>282</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *La partidocracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.

<sup>283</sup> Son bastantes los textos en los que se muestra favorable a la representación de intereses a nivel parlamentario. A modo de ejemplo, *“La representación partidocrática y la corporativa son compatibles, ya en una cámara única, ya en cámaras diferentes. En rigor son complementarias(...) La representación partidocrática tiende a ser oligopolista y cerrada, mientras que la corporativa tiende a ser pluralista y abierta”*. FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Los teóricos izquierdistas de...*, op.cit., pág. 21. Igualmente escribió otras obras como *“El Organicismo Krausista”*, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 22, julio-agosto 1981.

<sup>284</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Los teóricos izquierdistas de...*, op.cit., pág. 20.

<sup>285</sup> A pesar de su filosofía liberal, basada, como expresó Sanz del Río, en la libertad de pensamiento, de prensa, de enseñanza, de asociación, de comercio, de industria y la inviolabilidad personal y de propiedad, no aceptó el krausismo, alguno de los rígidos principios abstencionistas del radical liberalismo económico, como fue, por ejemplo, la no intervención de los grupos sociales. DÍAZ, E., *La filosofía social del krausismo español*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973, págs. 59-60.

Atendiendo a lo anterior defendieron que las Cámaras parlamentarias, como reflejo de la estructura social, debían sentar en su seno a dichos grupos de interés.

El fundador de la escuela, KRAUSE, jamás hizo una propuesta definida de cómo podían articularse los intereses de los grupos en las instituciones públicas. Tendrían que ser sus discípulos los que partiendo de la defensa del organicismo se esmerasen en desarrollar y concretar una alternativa al sistema individualista propio de la Revolución Francesa.

El desarrollo de una teoría organicista y su compatibilidad con la libertad individual fue uno de los cometidos del pensamiento del filósofo y político alemán AHRENS cuya influencia en los krausistas españoles en los temas socio-jurídicos es innegable<sup>286</sup>.

En el campo que nos ocupa sus dos obras fundamentales fueron *“Curso de Derecho Natural”* y *“La Enciclopedia”*. En ambas se afina una teoría constitucional de una representación de intereses en sede parlamentaria.

La obra de este autor parte de un elemento esencial: el concepto de organismo. De tal forma, que la sociedad es en su pensamiento una estructura orgánicamente articulada. Esos organismos, o cuerpos sociales intermedios son para AHRENS de dos tipos: los territoriales (por ejemplo familia, municipio, Nación) y funcionales (lo religioso, el orden moral, o el orden económico).

Esa complejidad social es organizada por el Estado como *“orden general del derecho, que abraza todas las esferas sociales y todas sus relaciones”*<sup>287</sup>, pero a la vez el Estado debe asegurar a todos los cuerpos intermedios una autonomía y respetar el principio de subsidiariedad.

Para AHRENS la representación política nacida de la Revolución Francesa es un sistema abstracto que no tiene en cuenta las relaciones que se mantienen en el orden social, por lo que ante ello propone una representación pública que reconozca a cada miembro su doble cualidad: por un lado como miembro del orden político (territorial) y, por otro, como miembro de un orden cultural (vocacional). Ante este planteamiento requirió un sistema bicameral en que cada

---

<sup>286</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, G *“El Organicismo Krausista”*, *op.cit.*, pág. 119.

<sup>287</sup> AHRENS, E., *Derecho Natural o Filosofía del Derecho*, Librería editorial de D. Carlos Bailly-Bailliere, Madrid, 1889, pág. 521.

Cámara representase intereses distintos: en una, los intereses territoriales y generales y, en la otra, los profesionales y vocacionales. Por su interés recogemos lo que el autor dispuso:

*“La representación general o nacional, para reflejar este organismo interno de la sociedad en sus dos géneros de grupos, deberá ser producto de un doble sistema de elección, y dividirse en dos Asambleas o Cámaras, descansando sobre distintos principios, de los cuales uno, al que llamaremos primero, representaría las esferas de vida completa o los grandes centros de vida localizados en diversos grados, y constituidos en último lugar por las provincias (...). La segunda Cámara, al contrario, se formaría por elección en los diversos órdenes de cultura o, como se dice, de intereses sociales”<sup>288</sup>.*

Poco interés proporcionó en esta materia SANZ DEL RÍO, pues a pesar de ser el introductor en España de la filosofía Krausista, simplemente se dedicó entre nosotros a reproducir las ideas tanto de KRAUSE como de AHRENS.

Bastante más atención prestaron hacia la representación parlamentaria de intereses socioeconómicos tanto GINER DE LOS RÍOS como PÉREZ PUJOL. El primero, que fue catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad Central, criticó con bastante dedicación el esquema demo-liberal de la representación política y se pronunció en favor de un bicameralismo en el que una de las Cámaras incluyese a los estamentos y corporaciones<sup>289</sup>. PÉREZ PUJOL, catedrático de Derecho Romano y de Historia del Derecho, desarrolló más profundamente que el anterior su postura al respecto. Principalmente en dos de sus trabajos, *“La Obra de la Paz”* y *“El Régimen Electoral”*, consideró al gremio como la pieza indiscutible de la política, por lo que no titubeó en criticar a los partidos políticos a los que consideró responsables del engaño del régimen representativo<sup>290</sup>.

Entendió que la representación del Estado y su régimen electoral debían descansar sobre el gremio. A cada gremio, según su peso específico en la

---

<sup>288</sup> Ibid., pág. 610.

<sup>289</sup> Señalo que debían existir dos Cámaras, *“una con representación del Estado en su unidad y otra como expresión jerárquica del mismo en cuanto consta de estados particulares”*. GINER DE LOS RÍOS, F., *“Prolegómenos del Derecho: Principios del Derecho Natural”*, tomo I, en *Obras Completas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1916, pág. 260.

<sup>290</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, G *“El Organicismo Krausista”*, *op.cit.*, pág. 145.

sociedad, se le debía asignar un número determinado de representantes en las Cortes puesto que en su pensamiento las instituciones representativas debían ser imagen fiel de las profesiones y de las distintas clases que comprenden la sociedad. Entre los gremios que menciona se encuentran el de agricultura, el de la industria, el del comercio y el de profesiones como los funcionarios, los artistas y profesores.

Otro Krausista español que estudió la representación de intereses socioeconómicos fue el catedrático de Derecho Político GONZÁLEZ POSADA. Este autor reconoció la importancia de incorporar en la estructura constitucional, como sujetos de representación, a los grupos de intereses organizados. Defendió un bicameralismo compuesto por un Congreso de los Diputados y un Senado. En su sistema, la representación política corresponde al Congreso como Cámara que representa el interés general mientras que el Senado sería la Cámara representativa de los intereses sociales organizados y también de los intereses locales debiendo en todo caso tener un peso amplio en ésta los grupos de carácter económico y cultural<sup>291</sup>.

Por último, MADARIAGA merece un especial interés dentro de esta corriente. Autocalificado como "*liberal orgánico*"<sup>292</sup> creyó que los países se van gradualmente nutriendo de tejidos sociales generando una sociedad orgánica<sup>293</sup>. Sin género de dudas la publicación en la que más se concreta su pensamiento acerca de la representación de intereses socioeconómicos es "*Anarquía o jerarquía*". En la obra, aun siendo en su pensamiento la figura del individuo prácticamente sagrada, aceptó el principio funcional del individuo como miembro de la colectividad<sup>294</sup> llegando a postularse en favor de la representación orgánica.

Recoge una propuesta constitucional más detallada que el resto de los krausistas españoles, comenzando con una distinción entre el llamado "*Estado económico*" y el "*Estado político*". Las cuestiones económicas se organizan bajo unas instituciones como son el "*Consejo Económico Nacional*", que desempeña

---

<sup>291</sup> POSADA, A., *La reforma constitucional*, Madrid, 1931, págs. 138-145.

<sup>292</sup> MADARIAGA, S., *Discursos internacionales*, Aguilar, Madrid, 1934, pág. 102.

<sup>293</sup> MADARIAGA, S., *Ojo, vencedores*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1945, pág. 130.

<sup>294</sup> "*El individuo, como miembro de la colectividad, tiene que cumplir ciertas funciones*". MADARIAGA, S., *Anarquía y jerarquía*, Aguilar, Madrid, 1970, pág. 93.

funciones de iniciativa legislativa en materia económica, y el “Congreso Corporativo” compuesto por representantes de todas las corporaciones y con funciones legislativas en cuestiones económicas y consultivas para el Consejo Económico Nacional.

Por otro lado existirían unas Cortes que ejercerían la soberanía nacional, con verdaderas funciones legislativas, a excepción de las económicas, cuya legislación se aprobaría por el Congreso Corporativo a iniciativa del Consejo Económico Nacional. El procedimiento consistiría en que los proyectos de ley discutidos y aprobados por el Congreso Corporativo pasarían a las Cortes con un informe del Consejo Económico, ante el cual las Cortes podrían adoptar la ley, o rechazarla, o devolverla con enmiendas<sup>295</sup>.

#### 3.1.4. Las propuestas desde el socialismo

Estas propuestas se fundamentan básicamente en la búsqueda del reconocimiento institucional en las Cámaras de representación del pluralismo social representado por los grupos y en particular por los grupos de obreros. Los partidarios de estas propuestas quieren que se reconozca la presencia de las organizaciones de trabajadores en las instituciones parlamentarias.

Se idearon sus teorías ante la más que comprensible reacción contra el liberalismo individualista del siglo XIX y en la reafirmación del valor de la profesión como pieza clave del entramado contemporáneo.

##### 3.1.4.1. Socialismo francés

Sus orígenes están en las teorías de SAINT-SIMON y en las de BLANC. Con clara intención de introducir elementos técnicos en los órganos parlamentarios<sup>296</sup>, SAINT-SIMON dio las instrucciones para la creación de un “*parlamento industrial*” como realización institucional de la democracia francesa<sup>297</sup>.

---

<sup>295</sup> Ibid., págs. 140-258.

<sup>296</sup> GARCÍA CUADRADO, A. M., “La representación parlamentaria de...”, *op.cit.*, págs. 198-199.

<sup>297</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Sobre los orígenes de la democracia social: Henri de Saint-Simon y Louis Blanc. Corporativismo y política social en el siglo XIX, en *Anales de Historia Contemporánea*, nº 25, 2009, pág. 400.

Dicho Parlamento, utópico por aquellos días, estaría formado por tres Cámaras dotadas del poder soberano constitucional y legislativo. Una de ellas era la “*cámara de los inventos*” compuesta por miembros de diversas profesiones como arquitectos, ingenieros, artistas o poetas; una segunda Cámara la tituló como “*cámara de examen*” y que estaría representada por matemáticos y físicos; mientras que la tercera, la llamada “*cámara de ejecución*”, iba a representar a los diferentes sectores industriales atendiendo a su peso social<sup>298</sup>.

Por su parte BLANC defendió desde la “*Comisión para los trabajadores*”<sup>299</sup> y en su obra de la “*Organisation du travail*” la misión que la asociación debía desempeñar para organizar el trabajo y para poner fin a la dominación capitalista por medio de triunfo de la fraternidad<sup>300</sup>.

El anarco socialista PROUDHON es otro de los grandes teóricos del socialismo de índole federalista<sup>301</sup>. De su pensamiento relacionado con la representación de intereses destacan sus peticiones de creación de cámaras económicas regionales y de carácter estatal, de ahí que se interprete que su pensamiento influenció en la creación del Consejo Económico de la Cuarta República y en el Consejo Económico y Social de la Quinta República francesa. La representación de los distintos grupos simbolizaría (según sus obras) el ser colectivo nacional y además constituiría un posicionamiento en favor de la solidaridad al intentar organizar la representación nacional haciendo presente a todas las categorías sociales<sup>302</sup>.

El jurista galo DUGUIT llevó a las ideas políticas de la primera mitad del siglo XX la necesidad de que bajo el principio de la “*solidaridad social*” jueguen un

---

<sup>298</sup> IONESCU, G., *El pensamiento político de Saint-Simon*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, págs. 163-168.

<sup>299</sup> En 1848, durante el Gobierno provisional de II República francesa, se decidió constituir en el Palacio de Luxemburgo una “*Comisión para los trabajadores*” que fue presidida por Louis Blanc y que ejerció como verdadero foro de debate socio-político.

<sup>300</sup> AMUCHÁSTEGUI, J. G., *Louis Blanc y los orígenes del socialismo democrático*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1989, pág. 295.

<sup>301</sup> TOUCHARD, J., *op.cit.*, pág. 435.

<sup>302</sup> GARCÍA CUADRADO, A. M., “La representación parlamentaria de...”, *op.cit.*, pág. 194.

papel político los sindicatos y demás grupos de interés profesional<sup>303</sup>. Dicho papel se centraría en la existencia de dos Cámaras, una elegida por sufragio universal (la Asamblea Nacional), y un Senado formado por grupos socio-profesionales. Con la coexistencia de ambas Cámaras se lograría, en su opinión, sentar la realidad francesa en el Parlamento, porque se integrarían los dos elementos que vertebran cualquier comunidad política: el elemento individual y elemento colectivo<sup>304</sup>.

#### 3.1.4.2. Socialismo británico

En tierras británicas aparecieron intelectuales que presentaron unas alternativas que valoraban oportunamente la posibilidad de una representación política del trabajo, de manera que desde los grupos de interés socioeconómicos se moralizara la política<sup>305</sup>. Hablamos del “*guildismo*”<sup>306</sup> y de ciertos autores dentro del llamado “*fabianismo*”<sup>307</sup>.

Con la ilusión de introducir la representación de intereses profesionales en el sistema político inglés, personajes como COLE y LASKI se posicionaron en unos presupuestos pluralistas, funcionales y socialistas.

---

<sup>303</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Ni poder ni coacción. La sociedad sin Estado de León Duguit”, en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 8, 2009, pág. 59.

<sup>304</sup> DUGUIT, L., *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Comares, Granada, 2005, págs. 155-159. DUGUIT, L., “La représentation syndicale au Parlement”, en *Revue politique et parlementaire*, París, juillet 1911. GARCÍA CUADRADO, A. M., “La representación parlamentaria de...”, *op.cit.*, pág. 195. FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Pluralismo social, posibilidad técnica y legitimación política. A propósito de la fórmula corporativa de León Duguit” en *Acta Sociológica*, nº 58, mayo-agosto 2012, págs. 41-66.

<sup>305</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Ecos de la democracia social británica”, en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 7, 2009, pág. 7.

<sup>306</sup> El *guildismo* o *socialismo gremial* fue un movimiento político inglés que pretendió que los gremios controlaran las industrias. Eran muy favorables a la descentralización y a la subsidiaridad rechazando el socialismo de Estado propio del *fabianismo*. En lo que interesa, propusieron introducir en las instituciones de representación política a los grupos sociales de naturaleza profesional.

<sup>307</sup> La Sociedad Fabiana fundada el 4 de enero de 1884 en Londres, es un movimiento socialista británico entre cuyos fines se encuentra la aplicación de los principios del socialismo y que contribuyó a la formación del Partido Laborista británico.

COLE perteneció al *guildismo* o socialismo gremial inglés, movimiento al que se le atribuye la idea de “*democracia industrial*”<sup>308</sup> entendiéndolo como un sistema en el que la representación democrática se sustenta en las organizaciones profesionales. A su juicio, los gremios conceden a los ciudadanos la posibilidad de una participación activa, de tal manera, que mientras en la democracia plenamente liberal el ciudadano sólo se expresa con el acto del voto, en un sistema socialista gremial, los *guilds* o gremios serían el foro en el que los ciudadanos mejor se expresarían y por ello donde se deben implicar políticamente<sup>309</sup>. En su visión los gremios debían ser los organismos con capacidad representativa, correspondiendo a las uniones gremiales ser los actores de la organización política<sup>310</sup>, en tanto que toda representación debía ser exclusivamente funcional<sup>311</sup>.

Por otro lado, LASKI, como apunta MONEREO PÉREZ, ante las insuficiencias de una correcta representación del pluralismo en los mecanismos de representación parlamentaria<sup>312</sup>, propuso una complementación de la misma por medio de la representación de intereses en las instituciones políticas. Claramente influenciado por las corrientes de la representación funcional, se mostró partidario de una segunda o tercera Cámara profesional y de Consejos Económicos con representación de los grupos sociales<sup>313</sup>.

---

<sup>308</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Ecos de la democracia social británica”, *op.cit.*, pág. 9.

<sup>309</sup> BARRIO ALONSO, A., *El sueño de la democracia industrial*, Universidad de Cantabria, Santander, 1996, págs. 24-25.

<sup>310</sup> COLE, G. D. H., *La organización política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 57 y siguientes.

<sup>311</sup> COLE, G. D. H., *Historia del pensamiento socialista*, tomo III: La Segunda Internacional (1889-1914), Fondo de Cultura Económica, México, 1959, pág. 239.

<sup>312</sup> Laski criticó la democracia capitalista y liberal por considerarla incapaz de dar solución a los problemas económicos de la mayoría. LASKI, H.J., *La democracia en crisis*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pág. 53.

<sup>313</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., *La democracia en crisis: Harold J. Laski*, El viejo topo, Madrid, 2004, págs. 67-70.

#### 3.1.4.3. *Socialismo suizo*

En Suiza será SISMONDE DE SISMONDI uno de los teóricos de la propuesta favorable a la representación de intereses de la política social moderna y del Estado de bienestar; pero además este autor resultó ser en sus escritos de economía política severamente crítico con el liberalismo<sup>314</sup>. En su opinión, la prioridad en el nombramiento de los diputados habría que dársela a los intereses y a sus grupos defensores y no a los partidos, sustentando además la teoría de que debían encontrarse presentes en la representación los intereses de los propietarios, de los arrendadores, de los colonos y de los jornaleros<sup>315</sup>.

#### 3.1.4.4. *Socialismo belga*

Dentro del socialismo belga surgieron las teorías de MAN. Según sus postulados era importante la sustitución de los políticos incompetentes por expertos en economía como serían según su pensamiento los representantes de intereses profesionales. Para lograrlo debía existir una asamblea en la que estuvieran presentes los representantes de los distintos sectores de la economía y a la que se le encomendaría la planificación la dirección económica del país<sup>316</sup>.

#### 3.1.4.5. *Socialismo italiano*

Para ofrecer una visión general de las ideas de algunos pensadores socialistas italianos acerca de la representación profesional, es útil atender al pensamiento de RIGOLA que fue fundador y secretario general de la "*Confederazione Generale del Lavoro*" y de TURATI fundador en 1892 del Partido Socialista Italiano.

RIGOLA como tantos otros fue partidario de una representación mixta por medio de un sistema bicameral, en el que una de las asambleas (la política) sería elegida por todo el pueblo y con plenas competencias en política exterior, militar

---

<sup>314</sup> MOLINA CANO, J., *Epítome de la política social (1917-2007)*, Ediciones Isabor, Murcia, 2007, págs. 26-28.

<sup>315</sup> SISMONDE DE SISMONDI, J. C. L., *Estudios sobre las constituciones de los pueblos libres*, Imprenta de la Amistad, Madrid, 1843, págs. 102-108.

<sup>316</sup> GARCÍA CUADRADO, A. M., "La representación parlamentaria de...", *op.cit.*, pág. 200.

y financiera; y un parlamento corporativo o sindical que valdría para legislar dentro de los temas consentidos por el parlamento político<sup>317</sup>.

Dentro de este mismo pensamiento surgió la de TURATI que consistió en reemplazar el Consejo Superior del Trabajo de función simplemente consultiva por un Parlamento del Trabajo<sup>318</sup>.

#### 3.1.4.6. Socialismo español

En España, la izquierda política también reivindicó por diversos cauces sus opiniones favorables a una representación de intereses en las Cámaras parlamentarias.

Un pensador significativo de esta corriente, que además lograría la presidencia tanto de la Unión General de Trabajadores como del Partido Socialista Obrero Español, fue BESTEIRO FERNÁNDEZ. No ocultó en ningún momento su adhesión a la representación de intereses en el Parlamento y prueba de ello es, valga como ejemplo, una conferencia pronunciada por este autor en Gijón en el año 1935 en la que se expresó:

*“Se dice que el Parlamento actual es la resultante de los votos emitidos individualmente. Pero hoy el individuo no tiene sólo su representación individual sino en función al trabajo que desempeña. Además de que no es cierto que actualmente se tenga en cuenta el parecer individual. Los partidos políticos son los que encuadran el cuerpo electoral. Pero quedan sin representación, en régimen de Cámara única, los intereses de los productores. Lo que debe hacerse es crear un organismo en el que tengan representación los intereses económicos de la nación”<sup>319</sup>.*

---

<sup>317</sup> RUINI, A., “Socialismo corporativo en Italia”, en *Razón Española: revista bimestral de pensamiento*, nº 51, 1992, pág. 35.

<sup>318</sup> El Consejo Superior del Trabajo fue un órgano consultivo creado en 1902. FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Ideología y poder. El Estado corporativo en la Italia fascista”, en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 2, 2008, pág. 7.

<sup>319</sup> BESTEIRO, J., Conferencia en Gijón el 7 de diciembre de 1935, “Política y Filosofía”, en *Obras completas*, tomo III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 360.

Otro socialista como fue DE LOS RÍOS URRUTI también manifestó sus preferencias por una representación de intereses en las Cámaras. Partiendo de un concepto sociológico de democracia<sup>320</sup>, propuso en 1917 la existencia de dos Cámaras, una política y otra plenamente corporativa, atribuyendo a esta segunda Cámara (la de representación sindical o profesional) las cuestiones administrativas de gestión y lo necesario para los intereses de la comunidad. Sería en esa Cámara, según su opinión, el lugar en el que debían estar representados los intereses profesionales<sup>321</sup> puesto que una representación en la que se tuviera en cuenta este factor sería competente y profesional<sup>322</sup>.

En este mismo bagaje ideológico destaca también el jurista OYUELOS PÉREZ, que participó, aunque de forma discreta, en las labores del Partido Socialista<sup>323</sup>. Por medio de sus trabajos se mostró partidario de una visión funcionalista del Derecho como servicio social y económico. Defendió a la corporación como instrumento de mejora y prosperidad de la clase trabajadora y a partir de esto formuló un “organicismo” político-social que posibilitaba en su opinión el diálogo entre los intereses que provocan la cuestión social<sup>324</sup>.

Por último, el periodista y político socialista ARAQUISTÁIN QUEVEDO promovió desde diversos medios propagandísticos su preferencia a que los intereses socioeconómicos participaran institucionalmente en el poder. En su obra “*España en el Crisol*” presentó una alternativa al Senado español como Cámara Alta, que se basó en la propuesta de una Cámara que representara corporaciones,

---

<sup>320</sup> FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Los teóricos izquierdistas de la democracia orgánica*, Plaza y Janes, Barcelona, 1985, pág. 108.

<sup>321</sup> SÁNCHEZ MARÍN, A. L., “La teoría orgánica de la sociedad en el krausismo y tradicionalismo español”, en *Revista Eikasia*, vol. 58, 2014, pág. 360. También, BARRIO ALONSO, A., *El sueño de la democracia industrial*, Universidad de Cantabria, Santander, 1996, pág. 55.

<sup>322</sup> A esa mayor competencia técnica y profesional lo llamaba “sofocracia” o “gobierno de los capaces”. DE LOS RÍOS, F., *La crisis actual de la democracia. Discurso inaugural del año académico 1917-1918*, Universidad de Granada, Granada, 1917, págs. 32-38.

<sup>323</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., y CALVO GONZÁLEZ, J., “De cuánto en la memoria durmiente... Ricardo Oyuelos: del socialismo jurídico a la utopía social corporativa”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 125, 2004, pág. 350.

<sup>324</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Nota sobre la relación entre socialismo y corporativismo en la España de la Restauración. Una tradición olvidada”, en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 13, 2010, pág. 32.

en la que deberían participar Academias, Universidades, y “*las grandes sindicaciones de nuestro tiempo, las obreras como las patronales, las agrarias como las industriales, las terrestres como las marítimas*”<sup>325</sup>.

Junto a las anteriores propuestas, unimos a las tesis del socialismo español, la propuesta del que fuera líder del Partido Comunista de España, CARRILLO SOLARES. Afirmó que el Parlamento y los partidos políticos no son las únicas formas de funcionamiento de la verdadera democracia política y económica. Se posicionó contrario al Senado, solicitando un Consejo Económico-Social como segunda Cámara, con competencias para elaborar planes económicos y en la que deberían estar representadas las clases y capas sociales, “*elegidos democráticamente, en votación por los afiliados a los sindicatos y agrupaciones sociales y económicas respectivas. Bien entendido que en una democracia de este género, dentro de dicho Consejo, la Banca y las industrias nacionalizadas, tendrán también su representación*”<sup>326</sup>.

### 3.1.5. Las propuestas radicales o extremistas

Dentro de las propuestas extremistas abordamos a algunos de los pensadores que entendieron que la representación de intereses en las instituciones políticas debía ser integral o total, considerando a la representación liberal como un sistema absolutamente proscrito.

Esta propuesta incluye a pensadores que reivindicaron la sustitución del Parlamento de representación política y de base ciudadana por una asamblea corporativa cuyo fundamento electivo estaba constituido por los grupos<sup>327</sup>.

Lugar muy destacado dentro de esta corriente ocupa el filósofo italiano SPIRITO, quien desde el organicismo neohegeliano teorizó sobre la economía política. El pensador planteó un corporativismo de Estado en el que éste era el encargado de la organización social de la economía. Criticó duramente la economía liberal e insistió en que el verdadero Estado corporativo italiano si deseaba la “*revolución social fascista*” debía lograr que la organización privada

---

<sup>325</sup> ARAQUISTÁIN, L., *España en el Crisol. (Un Estado que se disuelve y un Pueblo que renace)*, Minerva, Barcelona, 1921, pág. 100.

<sup>326</sup> CARRILLO, S., *Después de Franco, ¿Qué? La democracia política y social que preconizamos los comunistas*, Éditions Sociales, París, 1965, págs. 109-110.

<sup>327</sup> LOEWENSTEIN, K., *op.cit.*, pág. 461.

productora, de capital y de la empresa “*fuera n funciones de intereses nacional dirigidas por el Estado, a través de instituciones orgánicas*”<sup>328</sup>.

También italiano será BOTTAI, persona que se unió a las tesis fascistas de MUSSOLINI y al que en un momento se le consideró como un verdadero teórico del corporativismo, principalmente por haber asumido en 1929 el Ministerio de las Corporaciones de Italia. Tuvo un destacado papel en la redacción de la *Carta del Lavoro*, documento destacadísimo en la legislación italiana que atajó la estructura del régimen corporativo y moduló la representación de los sindicatos en los organismos públicos estatales. Para BOTTAI el ordenamiento corporativo era otorgar un reconocimiento y personalidad a las fuerzas económicas y una personalidad jurídica y social a las categorías sociales<sup>329</sup>. Mediante dicho reconocimiento, afirmó, que los intereses socioeconómicos se elevarían a la categoría de interés para el Derecho público y eso devenía en vital para el Estado porque en definitiva suponía reconocer el valor político de la vida social<sup>330</sup>, considerando también que la corporación debía surgir del sindicato<sup>331</sup>.

Un verdadero defensor de la tesis de corporativismo integral y puro, tanto que el título de una de sus obras se corresponde con esos adjetivos, fue MANOILESCU, economista y político rumano que publicó en 1934 una obra que tendría tintes proféticos al considerar como inevitable el advenimiento del corporativismo. Su libro “*Le siècle du corporatisme. La doctrine du corporatisme intégral et pur*”, es un texto vital para entender la tesis del corporativismo integral, ya que en su visión, las corporaciones debían ser la fuente legislativa del

---

<sup>328</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., “Filosofía y política en Ugo Spirito. La utopía del comunismo jerárquico, en *Historia y Política*, nº 22, Madrid, julio-diciembre, 2009, pág. 220.

<sup>329</sup> BOTTAI, G., *La concezione corporativa dello stato*, en *Archivio di studi corporativi*, vol.I Roma, 1930, pág. 7.

<sup>330</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>331</sup> BOTTAI, G., *Experiencia corporativa*, Ministerio de Trabajo y Previsión, Madrid, 1929, pág. 4.

Estado<sup>332</sup>, que más tarde la vincularía a la existencia del partido único<sup>333</sup> cuya existencia ayudaría a la corporativización de los cuerpos socio-profesionales<sup>334</sup>.

---

<sup>332</sup> MANOILESCU, M., *El siglo del corporativismo. Doctrina del corporativismo integral y puro*, El chileno, Santiago de Chile, 1941, pág. 111.

<sup>333</sup> MANOILESCU, M., *El partido único*, Heraldo de Aragón, Zaragoza, 1938.

<sup>334</sup> Es muy ilustrativa la obra de FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *Corporativismo y política social en el siglo XX: un ensayo sobre Mijail Manóilescu*, Isabor, Murcia, 2005.

**PARTE SEGUNDA**

---

**REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN**



## IV. LOS DIFERENTES MODELOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESES COLECTIVOS SOCIOECONÓMICOS

### 4.1. PRINCIPALES CLASIFICACIONES DOCTRINALES

Al margen de los intereses que aglutinan los partidos políticos, la sociedad ha tenido, tiene y debe tener la posibilidad de representar sus muy heterogéneos intereses colectivos en los cauces de decisión pública.

Los partidos políticos vertebran políticamente las sociedades democráticas modernas y son los protagonistas fundamentales de la democracia representativa. Pero además y siguiendo la lógica del Estado social, los grupos de intereses socioeconómicos quieren que se les escuche, ser tomados en consideración. De la misma manera, atendiendo a la pluralidad de intereses que en la sociedad conviven, si quiere el Estado hacer la democracia más participativa, debe instrumentar cauces a través de los que representar y participar a los grupos intermedios que articulan dichos intereses. Esos cauces para que los grupos de interés den a conocer sus objetivos y sus opiniones resultan de lo más variado<sup>335</sup>.

Sobre los modos que pueden ser utilizados para hacer existentes y presentes a los intereses colectivos organizados ante los poderes públicos, se han establecido por la doctrina numerosas clasificaciones. Entre su extensa variedad nosotros destacamos los que mayor protagonismo han generado.

---

<sup>335</sup> LOEWENSTEIN, K., *op.cit.*, pág. 424.

#### 4.1.1. Clasificaciones de la dogmática europea

##### 4.1.1.1. *Ámbito centroeuropeo*

El jurista y abogado francés TROTABAS<sup>336</sup> sintetizó en cuatro formas, en los años sesenta del siglo pasado, las que a su mejor entender eran las vías para satisfacer la participación de los grupos de intereses socioeconómicos:

- a) Reordenación del sufragio para instaurar la representación de intereses;
- b) Inclusión en las Cámaras de representación política a representantes de los intereses socioeconómicos;
- c) Creación de Consejos Económicos;
- d) Integración de los representantes de intereses en comisiones administrativas.

Mucho más influyente ha sido la clasificación de LOEWENSTEIN, que sería aprovechada por muchos<sup>337</sup>, en la que distinguió cinco cauces a través de los cuales se puede integrar a los grupos socioeconómicos en la organización del Estado:

- a) Por medio de partidos políticos de interés económico;
- b) Mediante la integración de los grupos de interés en una segunda Cámara, posibilidad existente en la historia tanto en “*Estados constitucionales como en autoritarios*”;
- c) Por medio de la combinación de la asamblea política con la asamblea corporativa o económica tal como según LOEWENSTEIN se produjo en la Constitución portuguesa de SALAZAR de 1939;
- d) A través de un corporativismo integral representado para el constitucionalista alemán en la Italia fascista o en los “*soviets*” de la Unión Soviética antes de 1936<sup>338</sup>. En ellos se sustituye al poder legislativo

---

<sup>336</sup> 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. Nota sacada en DE ESTEBAN, J., “La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 155, 1967, págs. 49-50.

<sup>337</sup> En esta temática no se separa parte de la doctrina constitucionalista argentina. VANOSSI, J. R., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo social*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, págs. 311 y ss.

<sup>338</sup> LOEWENSTEIN, K., *op.cit.*, págs. 457-463.

representativo por Cámaras de las corporaciones controladas por el Estado;

- e) Por medio de la participación de los Consejos Económicos y Sociales que toman parte en el proceso de toma de adopción de decisiones políticas en “*calidad puramente consultiva*” de órganos como el Parlamento o el Gobierno.

#### 4.1.1.2. *Ámbito español*

Entre nuestros constitucionalistas ha sido DE ESTEBAN quien dedicó a esta cuestión durante la segunda mitad del siglo pasado una mayor atención. En su examen excluyó conscientemente dos modelos, como fueron por un lado, la situación de los grupos de presión, por no haber, según el citado autor su institucionalización y, por otro, los sistemas corporativistas totales, por ser su institucionalización integral<sup>339</sup> y negatoria de la libertad de actuación democrática por parte de los grupos.

DE ESTEBAN encuentra así, sintéticamente, seis tipos de representación de intereses. La primera de las formas es para este autor la llamada forma “*extraparlamentaria*”. Esta plasmación de intereses hunde sus raíces e importancia en el contexto norteamericano del *lobbying*, cuya razón de ser se encuentra en el contexto de una sociedad americana sin notorias diferencias entre clases y con una ausencia ideológica definida y perceptible en los partidos políticos.

Otro modelo de institucionalización de los intereses, pero que es considerado por DE ESTEBAN como una desacertada solución a su representación, es el que denomina “*cuasi-representación de intereses parlamentaria*” que comprende los llamados por DUVERGER “*partidos indirectos*” o “*partidos de intereses económicos*” conceptuados por LOEWENSTEIN<sup>340</sup>.

Es por medio de los partidos políticos como los diferentes grupos de interés participan en las decisiones de las Asambleas Legislativas. Entre los ejemplos más destacados estarían los partidos católicos o, también, los partidos agrarios que fueron en sus orígenes integrados por grupos que disponían de un preciso interés profesional.

---

<sup>339</sup> DE ESTEBAN, J., “La representación de intereses y...”, *op.cit.*, pág. 51.

<sup>340</sup> *Ibid.*, pág. 54.

Otra forma de asociar intereses al proceso de toma de decisiones sería la *“representación de intereses intraparlamentaria”*. En esta solución se representan directamente ciertos intereses profesionales en alguna de las Cámaras del Parlamento. Un ejemplo que contempla el autor es el de la Constitución Española de 1876 que estipuló un número de procuradores que debían ser nombrados por las corporaciones del Estado.

Otro de los modelos explicados por DE ESTEBAN es *“La representación de intereses consultiva”*. En este tipo distinguió tres formas de articular los intereses de forma exclusivamente consultiva:

- En primer lugar considerando a los Consejos Económicos como *“la forma más normal de asociar en el proceso legislativo a los intereses organizados”*<sup>341</sup> que encuentran según su opinión ciertos orígenes en los órganos consultivos de los monarcas de la Edad Moderna.
- En un segundo lugar situando los órganos consultivos instalados en la Administración en los que se permiten la participación de los grupos organizados de intereses;
- Por último, dentro de este modelo consultivo se encontrarían asimismo unas comisiones de planes nacionales de economía en los que estarían representados los trabajadores, patronos y las administraciones.

Una quinta forma sería la *“representación de intereses negociada”*, cuya plasmación real se alcanzó cuando se llega a acuerdos entre los grupos sociales y el Gobierno. Se refiere así este autor a aquellos supuestos en los que el Gobierno y un grupo de interés pactan determinada cuestión al margen de un canal institucional.

Por último, DE ESTEBAN describe el modelo de *“representación de intereses parlamentaria”* como un sistema mixto, que en la práctica se sustenta en la presencia de dos Cámaras en la que se combina la representación política y la representación de intereses. Se organiza por tanto este tipo de representación, en la posibilidad de coexistencia de varias Cámaras con diferentes representantes, una basada en las particularidades de la representación política y, otra, con la exclusiva representación de intereses socioeconómicos.

---

<sup>341</sup> Ibid., pág. 59.

#### 4.1.2. Clasificaciones de la dogmática hispanoamericana

Poco más tarde de los estudios de DE ESTEBAN apareció otra clasificación, también bastante difundida<sup>342</sup>, que fue expuesta en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional de 1975 celebrado en México. Su autora, DELFINO DE PALACIOS, realizó un exhaustivo estudio de las diferentes fórmulas que el Estado de bienestar ha dado a la participación de los grupos de intereses en los centros de poder<sup>343</sup>.

De acuerdo con su criterio, son dos las grandes categorías que se deben distinguir:

A) Por un lado, la que versa sobre una presencia institucionalizada de los grupos de interés, pero cuya institucionalización está lejos de los Parlamentos, razón por la que lo denomina como de *“institucionalización para-parlamentaria”*.

En esta modalidad, las instituciones en las que los grupos se insertan influyen en el Parlamento *“bien por su carácter técnico asesor –como los consejos económico-sociales- bien porque su actividad e influencia va dirigida específicamente a sus miembros (el lobby o a la actividad legislativa propiamente dicha (participación formal en proyectos de ley)”*<sup>344</sup>.

La actividad del lobby o cabildeo se sostiene, explica la autora, en comunicar a los centros de poder el criterio de un grupo con la intención de influir en la toma de decisiones, existiendo tal actividad en cualquier cultura política.

La participación formal en los proyectos de ley es otro de los cauces para la participación de los grupos. Este tipo de participación atiende a las consultas que durante la elaboración de las leyes se hacen de forma preceptiva o facultativa a los grupos de interés afectados, puntualizando brevemente el modelo de algunos países europeos.

---

<sup>342</sup> Manuel García-Pelayo le da eco en, GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones...*, op.cit., pág. 123.

<sup>343</sup> 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.

<sup>344</sup> Ibid., págs. 64-65.

La tercera posibilidad de participación de los grupos de forma "*para-parlamentaria*" es la propia de los consejos consultivos, que son instituciones integradas por organizaciones sociales y que cuya misión consiste en conocer los asuntos de temática económico-social para verter una opinión.

B) Por otro lado DELFINO DE PALACIOS se refiere a la "*institucionalización intraparlamentaria*", es decir, a la presencia de intereses sectoriales en el ámbito interno de las Asambleas parlamentarias.

Esta segunda gran categoría abarca en primer lugar la modalidad de "*los partidos de intereses económicos*"<sup>345</sup> o indirectos, que son aquellos que están formados por personas que pertenecen a un determinado grupo. Además, se pone el acento en los "*grupos extrapartidos*"<sup>346</sup> en referencia a los grupos de personas que una vez toman posesión como parlamentarios por determinado partido se "*desentienden de la disciplina partidista*" actuando en pro de los intereses de su asociación.

También esta clasificación incluye dentro de la institucionalización "*intraparlamentaria*" a las "*asambleas económicas*"<sup>347</sup> elegidas por criterios de representación sectorial de intereses que conviven con otra Cámara que sería la Asamblea típica de la representación política.

Finalmente encontraríamos en opinión de esta autora la "*representación corporativa*"<sup>348</sup> constituida por una Asamblea integrada por grupos de intereses socioeconómicos que reemplazarían a la representación política cuando ésta quedase absorbida y sustituida por Asambleas exclusivamente corporativas.

Desde tierras argentinas también se ha reflexionado acerca de las distintas fórmulas para representar intereses en los Estados actuales. En este caso destacan las aportaciones del jurista y político CUETO RÚA, para el que los intereses pueden gravitar de manera formal en los órganos estatales o estar presentes de un modo informal<sup>349</sup>.

---

<sup>345</sup> Ibid., pág. 73.

<sup>346</sup> Ibid., pág. 75.

<sup>347</sup> Ibid., pág. 76.

<sup>348</sup> Ibid., pág. 78.

<sup>349</sup> CUETO RÚA, J., "La representación de intereses...", *op.cit.*, págs. 177-185.

A) Dentro de una presencia formal de intereses, es el corporativismo la técnica más conocida para integrar los intereses socioeconómicos en el proceso de legislación, no sin olvidarse de la importancia de la planificación, experiencia ésta de enorme expansión (dice el autor) gracias al desarrollo de los programas o planes económicos. Esta planificación puede ser centralizada y autoritaria, al estilo de la Unión Soviética, o *"indicativa"*, como en Francia y en el Reino Unido.

Poniendo como ejemplo el caso francés, en la planificación *"indicativa"* podrían existir dos niveles diferentes de representación de intereses: el de los Consejos Económicos y Sociales con un elevado número de integrantes y sin verdadera fuerza política; y el de las llamadas *"comisiones de modernización"*, con funciones más importantes por ser estos canales en los que estudiar las medidas para elevar la productividad.

B) La presencia informal de intereses estaría protagonizada por el *"lobbying"* ante los órganos de poder; por las *"comisiones asesoras o reguladoras"* en sectores económicos específicos y que por razón de sus competencias mantendrían contactos regulares con intereses económicos privados; por el apoyo electoral de las asociaciones sindicales y gremiales a concretos partidos o candidatos; o como ocurre en Suecia, por la regulación por los grupos sociales de algunos asuntos de la vida económica y social<sup>350</sup>.

#### 4.2. PRINCIPALES CAUCES DE PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS SOCIOECONÓMICO

En los párrafos que a continuación siguen se van a perfilar, atendiendo a las distintas clasificaciones doctrinales anteriormente recogidas, a lo que la historia nos enseña y a lo que se descubre en el mundo contemporáneo, los diferentes instrumentos con los que se hace partícipe en el proceso político a los grupos de interés socioeconómico.

---

<sup>350</sup> Ibid., págs. 182-183.

En este sentido y siguiendo las recientes exposiciones al respecto<sup>351</sup>, se distinguen dos grandes bloques para la representación formal de intereses. Por un lado una forma institucionalizada y, por otro, una no institucionalizada.

#### **4.2.1. La representación no institucionalizada de los grupos de interés socioeconómico**

En este epígrafe se detallan los supuestos en los que la representación de intereses no está institucionalizada y se explican los casos en los que no existe un determinado canal institucional como modo de participación de los grupos aunque su manifestación pública sí sea real.

##### *4.2.1.1. Representación formal: la concertación con el Poder Ejecutivo*

Existen ocasiones en que los poderes públicos reconocen de una manera no institucional la posibilidad de que organizaciones del ámbito socioeconómico tomen parte en la elaboración de decisiones públicas. En este supuesto, llamado por la doctrina “*acuerdos directos*” o “*prenormativos*”<sup>352</sup>, el Estado reconoce a determinadas organizaciones representativas de intereses colectivos la posibilidad de alcanzar acuerdos o pactos con el Poder Ejecutivo, pero no por cauces formales sino simplemente por medio de negociaciones esporádicas entre las partes.

Este tipo de pactos han sido definidos por algunos como una forma de implementación política en los países democráticos basada en la concertación entre los actores sociales y el Gobierno<sup>353</sup>. Se refiere a los supuestos en los que el Ejecutivo negocia con uno o varios grupos de intereses socioeconómicos (generalmente patronal y sindicatos más representativos) con la intención de llegar a un acuerdo. Dichos pactos, sean tripartitos (entre Gobierno, patronal y sindicatos) o bipartitos (entre el Gobierno y alguno de los interlocutores sociales), se suelen solicitar por parte del Gobierno en momentos económica o socialmente

---

<sup>351</sup> En este trabajo se asume lo expresado en esta materia por Gutiérrez Nogueroles. Ver GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*, UNED, Madrid, 2004, págs. 41-49.

<sup>352</sup> *Ibid.*, pág. 44.

<sup>353</sup> PIZZUTO, A., “Social Pacts in Europe”, en *Bank of Valletta Review*, nº 33, 2006, pág. 50

difíciles en los que la cooperación entre organizaciones de intereses enfrentados resulta necesaria, y en los que el logro de un pacto en favor del interés general prevalece a la satisfacción de los intereses sectoriales de las partes.

Ejemplos de esta posición fueron en nuestro país los Pactos de la Moncloa (1977), el Acuerdo Nacional de Empleo de 1981 (ANE), el Acuerdo Económico y Social de 1984 a 1986 (AES) o el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo de 2006 (AMCE). Esos “*acuerdos directos*” también se alcanzan y firman en los países de nuestro entorno, en especial en los de la Unión Europea, y entre los que se encuentran, entre muchos, los del “*milagro holandés*”, por ser el de éste país un ejemplo en materia de pactos entre los sucesivos gobiernos, los empresarios y los sindicatos<sup>354</sup>.

#### 4.2.1.2. *La representación informal: los grupos de presión*

Bajo la denominación de grupos de presión se quiere hacer referencia a aquellos grupos de interés que deciden actuar sobre el poder con la intención de influir en sus decisiones, y por medio de esa influencia lograr sus aspiraciones. Son grupos que, como algún autor ha manifestado<sup>355</sup>, tratan de imponer desde fuera de las instituciones<sup>356</sup> sus reivindicaciones a las autoridades públicas.

Es precisamente la nota de la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus pretensiones la que diferencia los grupos de presión respecto de los grupos de interés, porque realmente todos los grupos de presión son grupos

---

<sup>354</sup> En esta materia ocupa un papel bibliográfico destacado la siguiente obra. AVDAGIC, S., RHODES, M., VISSER, F., *Social Pacts in Europe. Emergence, evolution, and institutionalization*, Oxford University Press, Oxford, 2011. GARCÍA RUIZ, J. L., “La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros” en DURÁN LÓPEZ, F. (Coord.) *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998, pág. 49. El sistema de relaciones laborales holandés es “neocorporativista” basado en una amplia concertación y está fundamentado en el hecho de que el empleo tiene una mayor prioridad en la negociación que el salario. En cualquier caso, los trabajadores holandeses no se encuentran ampliamente sindicados. BRUNET, I., PIZZI, A., MORAL, D., *Sistemas laborales comparados. Las transformaciones de las relaciones de empleo en la era neoliberal*, Anthropos, Barcelona, 2016, págs. 228-234.

<sup>355</sup> VON BEYME, K., *Los grupos de presión en la democracia*, Belgrano, Buenos Aires, 1986.

<sup>356</sup> MEYNAUD, J., *Los grupos de presión*, Eudeba, Buenos Aires, 1966.

de interés, mientras que no todos los grupos de interés se transforman en grupos de presión<sup>357</sup>.

Ya TOCQUEVILLE en su *“Democracia en América”* describió la influencia que tienen dichos grupos en la toma de decisiones políticas. Más adelante obras como *“The Process of Government”* de BENTLEY<sup>358</sup> y muy singularmente la obra de TRUMAN *“The Governmental Process”*<sup>359</sup> nos descubrieron que la actividad política se produce, especialmente en EEUU, a causa de los grupos y de los intereses que ellos defienden.

Teniendo en cuenta las diferentes organizaciones que entran dentro de los llamados grupos de presión<sup>360</sup>, especialmente por la variedad de grupos que actúan en ocasiones mediante su influencia pública, podemos señalar que cualquier grupo (incluso una empresa económicamente fuerte) que tenga un interés en política puede actuar presionando sobre los políticos para lograr normas que les beneficien<sup>361</sup>.

Todos los grupos de presión<sup>362</sup> por el hecho de serlo despliegan una actividad o modalidad de presión conocida como *lobby*, que consiste en poner en

---

<sup>357</sup> JEREZ, M., “Los grupos de presión” en ÁGUILA, R. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 1997, pág. 295.

<sup>358</sup> BENTLEY, A., *The process of Government*, Principia Press, Bloomington, 1949.

<sup>359</sup> TRUMAN, D., *The Government Process*, Knopf, Nueva York, 1971.

<sup>360</sup> La clasificación de los tipos de grupos de presión que existen depende de cada país. Pero podemos señalar algunas de las propuestas como la de Von Beyme que diferencia cinco grupos: Organizaciones de empresarios y de inversores; sindicatos; grupos profesionales; grupos de promoción y asociaciones civiles; asociaciones de carácter político. VON BEYME, K., *Los grupos de presión en la democracia*, Belgrano, Buenos Aires, 1986, págs. 82 y ss. En España, por ejemplo, el papel relevante que atribuye la Constitución de 1978 a los sindicatos desaconseja su inclusión como grupo de presión. RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003.

<sup>361</sup> En España no existe ninguna regulación jurídica de la actividad de los grupos de presión a nivel nacional. Si bien, la *Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes*, que presentó el Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el mes de septiembre de 2016, incorpora, con el fin de garantizar la transparencia, la creación de un registro público de lobistas y lobbies, en el que se deberán inscribir todas las organizaciones que quieran desarrollar dicha actividad de manera legítima.

<sup>362</sup> KAISER, J. H., *La rappresentanza degli interessi...op. cit.*, págs. 93-105.

conocimiento de los legisladores las pretensiones del grupo. Estos grupos pueden actuar con diversos medios para estimular a los poderes públicos la toma de decisiones en una determinada dirección (persuasión, intimidación, sabotaje, movilizaciones, huelgas, etc.) pero en cualquier caso, lo destacable es que los grupos de presión son una forma expresión de los intereses socioeconómicos no institucionalizada<sup>363</sup>.

#### **4.2.2. La representación institucional de los grupos de interés socioeconómico**

##### *4.2.2.1. La representación de los grupos de interés socioeconómico como parte de la representación parlamentaria*

En las Cámaras que componen los Parlamentos se pueden hacer representar institucionalmente los intereses socioeconómicos. En algunas ocasiones esa presencia puede venir dada porque en una Cámara se designen parcialmente a miembros de grupos de interés, o también, que un órgano legislativo (una Cámara entera) represente a los grupos socioeconómicos. Es este último supuesto el de un órgano para la representación de los intereses.

Lo cierto es que ambas experiencias las hemos vivido durante el siglo XX tanto en sistemas liberales como bajo fórmulas autoritarias<sup>364</sup>, e incluso en el siglo XXI mantenemos Cámaras parlamentarias que parcialmente son integradas por representantes de determinados grupos socioeconómicos.

En el capítulo anterior se han estudiado a personas influyentes de distintas tendencias políticas que propusieron que los intereses socioeconómicos fueran representados en las Cámaras, por lo que ahora concretaremos algunos ejemplos que nos proporciona la historia.

---

<sup>363</sup> DE CELIS, J. B., *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Tecnos, Madrid, 1963.

<sup>364</sup> Tuvieron su auge en el período de entreguerras. AJA, E., y ARBOS, X., "El Senado, Cámara posible de las Autonomías", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 17, 1980, pág. 28.

## 4.2.2.1.1. Evolución histórica

Respecto a la posibilidad de que en una Cámara legislativa se designe a miembros de corporaciones o de grupos de interés socioeconómico sirva de ejemplo lo sucedido en la II República de Grecia, cuya Constitución de 1927 recogió que de los ciento veinte senadores elegidos por nueve años, noventa lo eran elegidos por sufragio popular, veinte designados entre Cámaras de Comercio e Industria, Cámaras profesionales y agrarias, y diez por la Cámara Baja y por el Senado en sesión conjunta<sup>365</sup>; o el supuesto de la Constitución de Baviera de 1946 cuyo Senado representaba a las corporaciones sociales, económicas, culturales y municipales del Länder<sup>366</sup>.

Otro ejemplo significativo fue el Parlamento bicameral previsto en la Constitución rumana de 1923, conocida por el nombre de la "*Constitución de la Unión*". Bajo dicho texto constitucional la representación nacional se depositó en la Asamblea de Diputados y en un Senado que aglutinaba a miembros electos o miembros por derecho propio. Entre los electos figuraban varias entidades locales y miembros de las cámaras de comercio, industria, trabajo, agricultura y profesores de universidad<sup>367</sup>.

Interesante a estos efectos fue el proyecto de renovación del Senado francés que en 1969 presentó el general DE GAULLE a referéndum junto a un proyecto de descentralización. Su intención consistió en dotar al Senado de la V República de una mayor representación socioeconómica y cultural integrando al Consejo Económico y Social. Finalmente la consulta resultó negativa para la propuesta del General por algo más de un millón de votos.

En nuestras fronteras también existen varios casos. La Constitución Española de 1876 es ejemplo por antonomasia, toda vez que fue en ella cuando se

---

<sup>365</sup> Art. 59 de la Constitución de Grecia de 1927.

<sup>366</sup> Fue eliminado en 1998 mediante referéndum. NETTESHEIM M., y QUARTHAL B., "La reforma de las Constituciones de los Länder", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 151, Madrid, 2011, págs. 292-293.

<sup>367</sup> Arts. 67-75 de la Constitución de Rumanía de 1923.

permitió una representación holgada de algunos grupos socioeconómicos, como eran la Iglesia, la aristocracia y diversos intereses sociales<sup>368</sup>.

---

<sup>368</sup> Son un buen ejemplo los artículos 21 y 22 de la Constitución Española de 1876. “Art. 21. *Son Senadores por derecho propio: Los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona, que hayan llegado a la mayoría de edad; Los grandes de España que lo fueren por sí, que no sean súbditos de otra Potencia y acrediten tener la renta anual de 60.000 pesetas, procedente de bienes propios, inmuebles, o de derechos que gocen la misma consideración legal; Los Capitanes generales del Ejército y el Almirante de la Armada; El Patriarca de las Indias y los Arzobispos; El Presidente del Consejo de Estado, el del Tribunal Supremo, el del Tribunal de Cuentas del Reino, el del Consejo Supremo de la Guerra, el de la Armada, después de dos años de ejercicio.* Art. 22. *Sólo podrán ser Senadores por nombramiento del Rey o por elección de las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes, los españoles que pertenezcan o hayan pertenecido a una de las siguientes clases: Primero. Presidente del Senado o del Congreso de los Diputados. Segundo. Diputados que hayan pertenecido a tres Congresos diferentes o que hayan ejercido la Diputación durante ocho legislaturas. Tercero. Ministros de la Corona. Cuarto. Obispos. Quinto. Grandes de España. Sexto. Tenientes generales del Ejército y Vicealmirantes de la Armada, después de dos años de su nombramiento. Séptimo. Embajadores, después de dos años de servicio efectivo, y ministros plenipotenciarios después de cuatro. Octavo. Consejeros de Estado, fiscal del mismo Cuerpo, y ministros y fiscales del Tribunal Supremo y del de Cuentas del Reino, consejeros del Supremo de la Guerra y de la Armada, y decano del Tribunal de las Ordenes Militares, después de dos años de ejercicio. Noveno. Presidentes o directores de las Reales Academias Española, de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, y de Medicina. Décimo. Académicos de número de las Corporaciones mencionadas, que ocupen la primera mitad de la escala de antigüedad en su Cuerpo; inspectores generales de primera clase de los Cuerpos de Ingenieros de Caminos, Minas y Montes; catedráticos de término de las Universidades, siempre que lleven cuatro años de antigüedad en su categoría y de ejercicio dentro de ella. Los comprendidos en las categorías anteriores deberán, además, disfrutar 7.500 pesetas de renta, procedente de bienes propios, o de sueldos de los empleos que no pueden perderse sino por causa legalmente probada o de jubilación, retiro o cesantía. Undécimo. Los que con dos años de antelación posean una renta anual de 20.000 pesetas o paguen 4.000 pesetas por contribuciones directas al Tesoro público, siempre que además sean títulos del Reino, hayan sido Diputados a Cortes, diputados provinciales o alcaldes en capital de provincia o en pueblos de más de 20.000 almas. Duodécimo. Los que hayan ejercido alguna vez el cargo de Senador antes de promulgarse esta Constitución. Los que para ser Senadores en cualquier tiempo hubieren acreditado renta podrán probarla para que se les compute, al ingresar como Senadores por derecho propio, con certificación del Registro de la Propiedad que justifique que siguen poseyendo los mismos bienes. El nombramiento por el Rey de Senadores se hará por decretos especiales, y en ellos se expresará siempre el título en que, conforme a lo dispuesto en este artículo, se funde el nombramiento”. Ver: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1876.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf)*

Un carácter todavía más corporativo fue el previsto en el Anteproyecto de Constitución de 1931. El Senado lo integraban completamente los representantes de las provincias y regiones, de asociaciones obreras, patronales, profesionales, culturales y religiosas. En concreto, de sus doscientos cincuenta senadores, cincuenta eran elegidos por las provincias o regiones con sus municipios; cincuenta por las representaciones obreras de los grupos de agricultura, industria y comercio; cincuenta por las asociaciones de profesionales liberales; mientras que los últimos cincuenta lo serían de las universidades, instituciones culturales y confesiones religiosas<sup>369</sup>.

Otros ejemplos históricos los encontramos en regímenes políticos no democráticos. Entre ellos podemos traer a colación al régimen de Portugal bajo la Constitución de 1933 con la existencia de una Cámara corporativa junto a la Asamblea Nacional<sup>370</sup>; o bajo la Constitución “Ender” del régimen de DOLLFUSS<sup>371</sup> en Austria, que se haría realidad en mayo de 1934 con el conjunto patrocinio de las organizaciones agrarias y de los sindicatos libres, y que ordenó el Estado en siete corporaciones: industrial, agricultura y explotación forestal, comercio y administraciones, comercio y comunicaciones, profesionales liberales, banca y seguros, y servicios públicos<sup>372</sup>. También sucedió en la reforma de la Cámara Alta húngara de 1926, con la integración de miembros que representaban a ciertas categorías sociales (nobleza, eclesiásticos, municipios, universitarios, etc.).

Otros casos serían los modelos totalitarios y de corporativismo integral, que en teoría representarían a los intereses de la sociedad civil organizada pero que en realidad se sustentarían bajo el reemplazo de la representación política, como fueron el de la Unión Soviética con las Constituciones de 1918 y 1924, la de la Italia de Mussolini con la instalación del Consejo Nacional de Corporaciones y la Alemania bajo el Reich de Hitler<sup>373</sup>.

---

<sup>369</sup> Art. 37 del Anteproyecto de Constitución de 1931.

<sup>370</sup> Arts. 102 a 105 de la Constitución de 1933.

<sup>371</sup> LOEWENSTEIN, K., *op.cit.*, pág. 459.

<sup>372</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME S., “El estado corporativo en Austria [1875-1938]. Orden social, control económico y representación política profesional”, en *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, nº 3 (noviembre 2011), pág. 56.

<sup>373</sup> VANOSSI, J. R., *op.cit.*, pág. 313.

## 4.2.2.1.2. La situación en el tiempo presente: Irlanda y Eslovenia

En la actualidad por poco conocida que sea esta cuestión existen ejemplos de Cámaras parlamentarias, como el Senado de Irlanda y el Consejo Nacional de Eslovenia, en las que se incluye a representantes de los grupos de interés en los órganos legislativos.

De acuerdo con la Constitución Irlandesa de 1937 el “*Oireachtas*” o Parlamento, está compuesto por el Presidente y dos Cámaras; una llamada Cámara de representantes y la otra es el Senado<sup>374</sup>.

El artículo 18 de la vigente Constitución de Irlanda figura un Senado en el que de sus sesenta miembros, cuarenta y nueve tienen un origen electoral, siendo los restantes once nombrados por el Primer Ministro. De esos cuarenta y nueve, cuarenta y tres son elegidos entre cinco paneles de candidatos con conocimiento y experiencia práctica en los siguientes campos e intereses: a) Idioma y cultura nacionales; B) Agricultura, intereses relacionados y pesca; C) Trabajo, tanto organizado como no organizado; D) industria y comercio, incluyendo banca, finanzas, contabilidad, ingeniería y arquitectura; E) administración pública y servicios sociales, incluyendo actividades de voluntariado social<sup>375</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 19 de la Constitución irlandesa permite que la Ley posibilite la elección directa por parte de cualquier grupo funcional o profesional o asociación o consejo en sustitución del número igual de senadores elegidos según el artículo 18 de la Carta Magna irlandesa<sup>376</sup>.

Por otro lado, la Constitución eslovena de 1991 contempla un Parlamento bicameral compuesto de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional. La Asamblea Nacional es el órgano representativo general integrado por los partidos políticos elegidos mediante el sistema de sufragio universal, mientras que el

---

<sup>374</sup> Art. 15.2 de la Constitución de Irlanda de 1937.

<sup>375</sup> Art. 18.7.1 de la Constitución de Irlanda de 1937.

<sup>376</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, M.B., “La representación parlamentaria de los intereses socio-económicos en los textos constitucionales”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, Nº 89, 2014, págs. 19-20. GARCÍA ÁLVAREZ, M. B., “Representación de intereses y parlamentos demoliberales. El Senado irlandés”, en RAMÍREZ GIMÉNEZ, M., (ed.), *El Control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978, págs. 459-480.

Consejo Nacional está formado por los intereses organizados locales y socioeconómicos.

El Consejo Nacional<sup>377</sup> es en este modelo de organización institucional una Cámara formada por cuarenta miembros designados por cinco años<sup>378</sup> y “*es el cuerpo representativo de los intereses sociales, económicos, profesionales y locales*”<sup>379</sup>. El procedimiento de elección al Consejo Nacional está regulado legalmente por la Ley Nº 44/92, de 12 de septiembre. De acuerdo con la Constitución de Eslovenia, el Consejo Nacional lo componen cuatro representantes de los empresarios; cuatro representantes de los trabajadores; cuatro representantes de los agricultores, artesanos y comerciantes, y profesiones independientes; seis representantes de áreas no comerciales (como universidades, institutos, investigadores, trabajadores culturales y deportivos, profesionales de la salud y de la protección social; y, veintidós representantes de intereses locales<sup>380</sup>.

El Consejo Nacional toma parte en el proceso legislativo<sup>381</sup> de una forma peculiar. Sus competencias son: proponer a la Asamblea Nacional la aprobación de leyes; remitir a la Asamblea Nacional su opinión en todas las materias que sean competencia de esta Asamblea o sea solicitado por la citada Asamblea; solicitar a Asamblea Nacional que decida nuevamente sobre una ley aprobada antes de su promulgación; así como solicitar la convocatoria de un referéndum vinculante sobre cualquier cuestión legal; y solicitar investigaciones parlamentarias en materias de importancia pública<sup>382</sup>.

Las decisiones del Consejo se toman por mayoría de los votos de los miembros presentes, a excepción de la solicitud de referéndum, en cuyo caso la decisión se adopta por la mayoría de votos de su número total de miembros<sup>383</sup>.

---

<sup>377</sup> Su regulación constitucional abarca los artículos 96 a 101 de la Constitución de Eslovenia de 1991. El Consejo Nacional esloveno es parte de la Asociación de Senados Europeos.

<sup>378</sup> Art. 98 de la Constitución de Eslovenia de 1991.

<sup>379</sup> Art. 96 de la Constitución de Eslovenia de 1991.

<sup>380</sup> Art. 96 de la Constitución de Eslovenia de 1991.

<sup>381</sup> VALVIDARES SUÁREZ, M., “Nota sobre el régimen constitucional de Eslovenia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 68, 2003, pág. 203.

<sup>382</sup> Art. 97 de la Constitución de Eslovenia de 1991.

<sup>383</sup> Art. 99 de la Constitución de Eslovenia de 1991.

4.2.2.2. *La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de órganos consultivos*

Otra de las formas de institucionalización de los grupos de interés reside en los órganos de carácter consultivo, fórmula que actualmente es la más extendida en las democracias europeas. En estos casos, los grupos socioeconómicos participan por medio de órganos consultivos, colaborando en la elaboración de decisiones normativas o bien aportando sus opiniones o juicios respecto del contenido de las normas.

En todos estos órganos de consulta es a la Administración a quien corresponde determinar las organizaciones que van a ser partícipes<sup>384</sup>.

4.2.2.2.1. *La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de comités, comisiones y consejos*

Este supuesto atiende a ese número importante de órganos colegiados de composición mixta, esto es, órganos integrados por representantes de diferentes intereses del sector al que se circunscriben<sup>385</sup>.

En el ámbito socioeconómico los órganos (comités, consejos, comisiones) en los que participan los intereses socioeconómicos son de composición variada y generalmente tripartita. En resumidas cuentas, en estos foros de diálogo participan tanto las organizaciones sindicales, como las patronales, como miembros de la Administración<sup>386</sup>.

---

<sup>384</sup> KAISER, J. H., *La rappresentanza degli interessi...*, op. cit., págs. 328-329.

<sup>385</sup> Entre los ejemplos que existen en la Administración del Estado en España mencionamos el Consejo Escolar del Estado cuya composición se fija en el artículo 31 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, o la Comisión Asesora de Libertad Religiosa prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa y el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. En este sentido, sobre los antecedentes de esta Comisión es cita obligada, GARCÍA GARCÍA, R., *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Sus antecedentes, precedente, discusión parlamentaria y regulación actual*, Edisofer, Madrid, 2003.

<sup>386</sup> Ejemplos en nuestro país son, entre muchos, la Comisión Consultiva del Patrimonio Sindical, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración o el Consejo Rector del Fondo de Garantía Salarial.

Estos organismos públicos son lo que en el Derecho español y en otros ordenamientos jurídicos europeos se ha calificado como participación institucional<sup>387</sup>. La clave en nuestro ordenamiento constitucional para referirnos a la participación institucional es el precepto contenido en el artículo 129.1 del texto constitucional<sup>388</sup> y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional porque *“existe una estrecha vinculación entre la participación prevista en el artículo 129 de la Constitución y la estructura organizativa de la Administración Pública o de “entidades” y “organismos” de naturaleza pública que se cualifican por su naturaleza y su adscripción orgánica”*<sup>389</sup>. El supremo intérprete de la Constitución entiende que las formas de participación institucional en el sentido constitucional *“quedan remitidas por el propio texto constitucional a la normativa legal”*, de forma que, los modos de participación institucional se fundan en España en una ley, como no ocurre en la concertación social a través de simples pactos y acuerdos.

#### 4.2.2.2.2. La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de las Comisiones nacionales para la planificación

Otra clase de representación institucional la constituyen los Consejos o Comisiones de planificación económica.

Estos órganos comenzaron con el desarrollo de los programas o planes económicos de la URSS, a los que posteriormente diversos países europeos se acogieron después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

En este supuesto los representantes de los intereses eran escuchados en calidad de asesores e informantes en tanto que las decisiones últimas correspondían al poder político<sup>390</sup>. Todo ello, naturalmente, en el contexto de un régimen totalitario.

En la Unión Soviética tanto el Consejo Superior de la Economía Nacional de 1917, como posteriormente en 1921 la Comisión General del Plan del Estado

---

<sup>387</sup> CABELLO DE ALBA, L., *La participación institucional del sindicato*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2008, págs. 105 y ss.

<sup>388</sup> El artículo 129. 1 de la Constitución Española señala *“La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”*.

<sup>389</sup> STC 39/1986, de 31 de marzo. F.J. 4º.c,

<sup>390</sup> CUETO RÚA, J., *op.cit.*, págs. 181-182.

(GOSPLAN), fueron órganos consultivos y asesores en la dirección y planificación<sup>391</sup>, pero que no pueden ser considerados como órganos en los que se representaban los intereses socioeconómicos, porque no se reconocían pretensiones distintas de las de los intereses del Estado y de los de las políticas monopolizadas por el Partido Comunista.

Distinto fue el caso de las Comisiones francesas de Modernización que durante la Francia posterior a la segunda contienda mundial intervenían en la elaboración de los planes franceses de economía. Poseían una estructura cuasi-tripartita con representantes de la Administración, de los asalariados, de los empleadores y de expertos, que se dedicaban al estudio de las posibles medidas que podían lograr una mayor productividad en un determinado sector<sup>392</sup>.

Como último ejemplo mencionaremos el caso de Portugal, que después de la Revolución de los Claveles incorporó a la Constitución de 1976 la creación de un Consejo Nacional del Plan de clara ideología socialista, órgano hoy desaparecido. El Consejo se compuso con representantes de intereses diversos, como fueron, entre otros, los de las organizaciones sindicales, los del sector cooperativo, los del sector público y los del privado.

#### 4.2.2.2.3. La representación de los grupos de interés socioeconómico a través de los Consejos Económicos y Sociales e instituciones análogas

La participación en los Consejos Económicos y Sociales constituye igualmente una posibilidad de participación institucionalizada<sup>393</sup> de los grupos de interés socioeconómico. Estos Consejos son instituciones de naturaleza pública y de carácter consultivo de los Parlamentos, Gobiernos o de sus Presidentes, que incluyen entre sus miembros a representantes de diferentes organizaciones y que integran, al menos, a las organizaciones empresariales y sindicales.

Son los Consejos Económicos y Sociales instituciones públicas que sirven para la participación ciudadana, mediante la cual el ciudadano interviene a través

---

<sup>391</sup> BASSOLS COMA, M., "La planificación económica", en GARRIDO FALLA, F., (Dir.), *El modelo económico en la Constitución Española*, vol. 2, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, págs. 297-301.

<sup>392</sup> *Ibid.*, págs. 327-348.

<sup>393</sup> CABELLO DE ALBA, L., *op.cit.*, págs. 89 y ss.

de organizaciones en los asuntos públicos relacionados generalmente con la consulta legislativa. A esta institución se van a dedicar los próximos capítulos del presente trabajo.

## V. NOCIÓN Y FUNDAMENTOS DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

### 5.1. CONCEPTO DE CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

En nuestros días existen diferentes modelos de Consejos Económicos y Sociales de ámbito nacional en los Estados miembros de la Unión Europea. No nos estamos refiriendo a una institución absolutamente homogénea allá donde existe, pues en ocasiones las diferencias entre las mismas son muy acusadas. A pesar de ello, se va a tomar contacto con algunas definiciones que pueden abrazar a los patrones comunes de la inmensa mayoría de estos Consejos.

#### 5.1.1. Propuestas desde la dogmática europea

Dentro de la escuela española, MONTALVO CORREA, Presidente de esta institución pública entre los años 2000 y 2006, entendió los Consejos Económicos y Sociales como *“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”*<sup>394</sup>.

Otro Presidente del Consejo Económico y Social de España, PEÑA PINTO, ha recogido recientemente otro concepto descriptivo de los Consejos Económicos y Sociales, poniendo en este caso el acento en 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”*<sup>395</sup>.

---

<sup>394</sup> 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.

<sup>395</sup> 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.

En Francia, Jean-Paul DELEVOYE, Presidente del Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia, atendió primordialmente al carácter de estos Consejos como fortalecedores de las democracias al indicar que se trata de *“la institución democrática encargada del diálogo social y civil para respaldar a las instancias responsables de la vida política: Gobierno y Parlamento”*<sup>396</sup>.

### 5.1.2. Propuestas desde la dogmática hispanoamericana

Desde la doctrina americana, el autor venezolano NJAIM aportó una definición de los Consejos centrada en las funciones que este autor llamó de *“transcendencia”* afirmando que 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”*<sup>397</sup>.

Desde México también se ha definido a los Consejos de una forma amplia, destacando que además de órganos consultivos que intentan representar a los diversos sectores de la sociedad civil tienen por *“objetivo principal estudiar, evaluar y opinar acerca de las decisiones que los gobiernos tomen en materia económica y social, así como sobre los medios políticos necesarios para operativizar tales decisiones. Asimismo*

---

<sup>396</sup> 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.

<sup>397</sup> 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.

*pueden tener atribuciones para promover proyectos y sanción de leyes y la elaboración de estudios y recomendaciones*"<sup>398</sup>.

Destaca por su brevedad y concisión la definición que nos dejó el laboralista uruguayo ERMIDA URIARTE, disponiendo que los Consejos son "*órganos públicos de integración plural y de representación de intereses profesionales*"<sup>399</sup>.

Por su parte, los Consejos Económicos y Sociales son para el argentino VANOSSI "*organismos de carácter netamente consultivo, creados a partir de la primera posguerra mundial en varios países de Europa, para asesorar a los órganos representativos (Parlamento y Gabinete) y contrarrestar el monopolio planificador de la burocracia estatal*"<sup>400</sup>.

### 5.1.3. Un esfuerzo de síntesis conceptual

Los Consejos Económicos y Sociales son instituciones que por su propia idiosincrasia pueden ser definidos de múltiples maneras, pudiéndose aportar tantas definiciones como notas acerca de su naturaleza, funciones, composición o estructura se quieran acentuar.

En este sentido, buscando una definición que aglutine los diversos tipos de Consejos, podríamos establecer que los Consejos Económicos y Sociales o Consejos similares, son instituciones, generalmente previstas en textos legales y Constituciones, habitualmente de carácter consultivo de los Gobiernos y/o Parlamentos en asuntos socioeconómicos, en el que se congrega a los interlocutores sociales y en numerosos casos a otros sectores de la sociedad civil organizada.

Son también los Consejos, los principales lugares de encuentro que permiten relacionar a los grupos de interés de una manera articulada, ya sea con

---

<sup>398</sup> ROMÁN MORALES, L.I., y LEDESMA ZALDÍVAR, F., "El Consejo Económico y Social: ¿contrapeso ciudadano ante la representación política?", en CALVA, J. L. (Coord.), *Democracia y gobernabilidad*, Porrúa, México, pág. 267.

<sup>399</sup> 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.

<sup>400</sup> VANOSSI, J. R., *op.cit.*, pág. 312.

función consultiva o de mero asesoramiento de las estructuras de decisión del Estado, de forma que los representantes de las actividades sociales con mayor peso socioeconómico participen en el diseño de las políticas económicas y sociales.

En efecto, son unos canales oficiales, generalmente de alta importancia institucional dentro de la estructura administrativa del Estado, a través de los cuales los ciudadanos participan por medio de las principales organizaciones que articulan la sociedad civil en unas tareas primordialmente consultivas en el proceso de toma de decisiones políticas relacionadas con el ámbito económico y social.

Son los foros por antonomasia típicos del neocorporativismo europeo en los que los principales interlocutores sociales (primordialmente organizaciones sindicales y patronales) y otras organizaciones de la sociedad civil organizada y en ocasiones los Gobiernos, participan por medio del diálogo en la formulación de las políticas socioeconómicas del Estado.

En el desempeño de esas funciones principalmente consultivas se produce un hecho fundamental para la mejora de la calidad democrática, como es el diálogo entre la sociedad civil y el Estado, hecho que puede proporcionar a la organización del régimen democrático unos resultados muy positivos como más adelante tendremos ocasión de examinar.

Teniendo presente las definiciones expuestas, se recogen a continuación los fundamentos originarios y actuales que engloban a los Consejos Económicos y Sociales o las instituciones similares de los Estados miembros de la Unión Europea.

## 5.2. LOS PRINCIPALES FUNDAMENTOS DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Si bien es cierto que hoy en día parece algo habitual la participación de los grupos de interés socioeconómico en los mecanismos del Estado, esa realidad no siempre fue tal. Por eso interesa conocer las principales razones que motivaron la creación de los Consejos. Razones que se van a concretar en dos.

La primera es, la constatación popular y gubernamental de que las viejas estructuras constitucionales de la representación política habían resultado insuficientes, siendo necesario su mejora y complementación.

En efecto, las estructuras de la representación política habían resultado insuficientes por varias causas. Una de ellas, la más substancial, es que el proceso de participación política al ser exclusivamente individual e inorgánico, sólo tenía y tiene en cuenta la posición individual de cada sujeto dejando al margen los intereses de los grupos y organizaciones que componen el tejido social.

Otra razón es, que la representación política liberal, representativa principalmente de los intereses de la clase burguesa, había demostrado con creces su inoperancia para resolver las reivindicaciones de los trabajadores, pues pronto quedó claro que las instituciones representativas del Estado, dominadas por la burguesía, no eran capaces de dar respuestas satisfactorias a las complejidades de las disputas socioeconómicas durante la conocida como Revolución Industrial.

Este proceso dificultó enormemente las relaciones sociales entre los distintos grupos sociales y ciudadanos, lo que sumado a unas instituciones que no eran consideradas por muchos como verdaderamente representativas, llevó a un creciente sentimiento de marginación institucional.

Ese sentimiento de marginación, más unido a la referida concepción individual de designación de los miembros de las instituciones representativas, hizo así necesaria una reorientación de las estructuras del Estado para dar espacio a los grupos sociales con mayor peso, e integrar en su seno a los más destacados grupos socioeconómicos de cara a los procesos de toma de decisiones.

De esta forma se fue completando el entramado institucional dando cabida a los cuerpos intermedios, principalmente a los que responden a las principales actividades económicas de las personas, apareciendo lo que se ha conocido como "*democracia social*" o "*democracia económica*". Este fenómeno llevó a varios intelectuales a proponer soluciones para la representación de los intereses de grupo por medio de un modelo institucional, en ocasiones en forma de segunda

Cámara y en otras como complemento de los Parlamentos y llanamente con carácter consultivo o colaborativo de otras instituciones<sup>401</sup>.

En ese contexto surgieron numerosas propuestas para la creación de espacios públicos a ocupar por los grupos de intereses económicos o profesionales. Entre esas propuestas las hubo de todas las tendencias (sindicalistas, socialistas, conservadoras y por parte de la Iglesia Católica), aunque el boceto inicial y concreto de los Consejos Económicos se ideó desde las ideas socialdemócratas.

El primer Consejo Económico de Europa en su configuración moderna, nació como consecuencia del proyecto conocido como COHEN-KALISKI. Este proyecto tuvo su base teórica en los cuadernos de *“Sozialistischen Monatshefte”* y aunque en un principio el proyecto no contó con el respaldo del Partido Socialdemócrata (SPD), pues tenía el anhelo de una República parlamentaria, finalmente la propuesta triunfó. Este proyecto, al igual que el de SINZHEIMER, sostuvo el mantenimiento de instituciones parlamentarias formales con el complemento del sistema de Consejos como expresión de la democracia económica. En ellos se negaba la posibilidad que mantenían algunos sindicalistas de crear un Parlamento económico profesional en igualdad con el Parlamento político<sup>402</sup>.

En Francia la creación del primer Consejo Económico vino de la mano de sindicalistas de la talla de BONCOUR, VALOIS y JOUHAUX. Todos ellos tuvieron el deseo de *“sindicalizar la República”*. Con ese objetivo se prepararon propuestas colectivas y programas para preparar lo que se denominó *“el paso de la democracia política a la democracia social”*<sup>403</sup> y representar en un Consejo a las distintas fuerzas económicas y sociales de Francia. Finalmente, en una Comisión

---

<sup>401</sup> FERRANDO BADÍA, J., *“De la democracia política a la democracia social y económica”*, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 168, Madrid, 1969, pág. 97.

<sup>402</sup> MEDINA ECHEVARRÍA, J., *“La representación profesional en las Asambleas Legislativas”* en *Anales de la Universidad de Valencia*, Año VII-15, 1926, págs. 228-234.

<sup>403</sup> 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, pág. 540.

de Estudios en el año 1924 mandada constituir por HERRIOT se determinaron las características que finalmente tuvo el Consejo Económico Nacional de Francia<sup>404</sup>.

De esta forma los Consejos Económicos y Sociales atienden en primer lugar a la preocupación por mejorar la democracia, su representatividad y la legitimidad de ciertas decisiones públicas. Ese enriquecimiento democrático se pudo hacer integrando institucionalmente las dos dimensiones de los ciudadanos: la individual, con las instituciones de la representación política, y la social, con instituciones como los Consejos integrados por los grupos socioeconómicos a los que los mismos ciudadanos pertenecemos<sup>405</sup>.

Responden por consiguiente los Consejos, en primer lugar, a una necesidad social y política. En particular, a la necesidad de posibilitar la participación de las fuerzas socioeconómicas que articulan la sociedad en la toma de decisiones políticas por cauces distintos de los parlamentarios.

El segundo fundamento de los Consejos fue la consecución de la armonía social.

Frente a las propuestas de integrar a los intereses socioeconómicos, en especial a los profesionales, en las Cámaras representativas, preferentemente en una segunda Cámara, hubo una corriente que buscará mecanismos para conciliar las democracias parlamentarias con la legítima aspiración de crear instituciones en los que hacer presentes a los grupos socioeconómicos<sup>406</sup> en tareas consultivas. Se trató de un fructífero instrumento jurídico-político para integrar a los grupos profesionales organizados.

Los Consejos Económicos y Sociales nacieron de esta forma de la mano de los socialdemócratas y se multiplicaron como posibilidad que algunos

---

<sup>404</sup> LATAUD, C., y POUDEX, A., *La représentation professionnelle. Les Conseils Économiques en Europe et en France*, Marcel Rivière, París, 1927, págs. 130-133.

<sup>405</sup> HERRERA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales. La participación democrática de los grupos socio-profesionales*, EUDEBA, Buenos Aires, 1972, págs. 7-8.

<sup>406</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S., "La era del corporativismo. La representación jurídico-política del trabajo en la Europa del siglo XX", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n° XXI, pág. 415.

doctrinarios (generalmente provenientes del sindicalismo)<sup>407</sup> presentaron como modelo para hacer presentes a las organizaciones profesionales derivadas del capital y del trabajo y así lograr la armonía social por medio de la mediación entre esos intereses teóricamente enfrentados.

Si se quería aspirar a la paz social, los poderes públicos debían diseñar espacios para la colaboración entre sindicatos, patronales y Estado. Por medio de esos espacios se logró una colaboración que tuvo por misión conciliar intereses y mejorar tanto las condiciones laborales como los rendimientos productivos, lo que finalmente resultó en un interés del Estado tanto por conciliar, como por intervenir en la economía, y encontró la fórmula para una gestión más eficaz de los problemas sociales por medio de este órgano de consulta y colaboración<sup>408</sup>.

En tal sentido, los Consejos también responden a la urgencia de los Estados por recoger espacios de encuentro entre grupos de intereses contrapuestos que llevan al diálogo y a la colaboración y derivadamente a una mejoría en la armonía social. Esto es, la presencia de ciertas organizaciones o grupos de interés en las instituciones como los Consejos alienta la negociación y el compromiso mediante la agregación de sus demandas en el seno de la estructura jurídico-pública del Estado constitucional.

---

<sup>407</sup> En Francia su primer Consejo Económico fue fruto de la presión de los miembros sindicales que formaron la Comisión de Estudios para la constitución del Consejo Económico Nacional. Destacó por su trabajo y liderazgo el miembro de la Confederación General del Trabajo (CGT) Léon Jouhaux.

<sup>408</sup> SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN, *Informe sobre los Consejos Económicos y Sociales*, tomo I, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977.

## VI. TIPOS HISTÓRICOS DE CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

### 6.1. ANTECEDENTES REMOTOS

La creación de organismos con la misión de asesorar en materia socioeconómica remonta sus primeras experiencias a la antigüedad, pues ha sido común en la organización de los Estados contemporáneos que las personas encargadas de ejercer las funciones de gobierno cuenten con personas de confianza o, instituciones, a las que consultar sobre los más variados asuntos.

Aunque la actividad consultiva tiene unos orígenes antiquísimos<sup>409</sup>, es en la Edad Moderna cuando adquiere un destacado protagonismo<sup>410</sup> toda vez que la estructura administrativa durante dicho periodo estuvo acaparada, al menos dentro de nuestras fronteras, por los Reales Consejos, órganos éstos propios y generales de la Administración que conformaron el conocido régimen polisinodial<sup>411</sup>.

---

<sup>409</sup> Por ejemplo era una de las funciones encomendadas a la *Gerousía* de Esparta, consejo formado por treinta miembros de los que veintiocho eran ancianos, o al *Senado* romano, órgano que durante el período monárquico fue predominantemente consultivo. OSBORNE, R., *La Grecia Clásica*, Crítica, Barcelona, 2002, pág. 81. ROLDÁN HERVÁS, J. M., *Historia de Roma*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995, págs. 103-104.

<sup>410</sup> Especialmente después de “*El Príncipe*” de Maquiavelo. Vid. CONDE, F. J., *El saber político de Maquiavelo*, Revista de Occidente, Madrid, 1976, págs. 44-78. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Las funciones consultivas en el Estado democrático” en *Documentación Administrativa*, nº 226, pág. 13.

<sup>411</sup> En la Monarquía Hispánica los Consejos fueron órganos colegiados formados por un Presidente, varios Consejeros, secretarios y personal funcionario. Muy interesante es al respecto la obra de BARRIOS, F., *La gobernación de la Monarquía de España: consejos, juntas y secretarios de la administración de corte (1556-1700)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, págs. 439 y ss. TOMÁS Y VALIENTE, F., “El gobierno de la Monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVII”, en *Historia de España*, fundada por R. MENÉNDEZ PIDAL, XXV, Espasa Calpe, Madrid, 1982, págs. 1-214. BARRIOS, F., *Los Reales Consejos. El gobierno central de la Monarquía en los escritores sobre Madrid del siglo XVII*, Facultad de Derecho U.C.M., Madrid, 1988. Vanaclocha por su parte califica al régimen polisinodial de los Austrias como “*precedentes más o menos anecdóticos*”, VANACLOCHA BELLVER, F. J., “Estudio sobre el desarrollo por ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucional”, en *Cuadernos de Documentación*, nº 32, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1980, pág. 27.

Con raíces medievales, los Consejos se multiplicaron durante la Monarquía Hispánica de los Habsburgo a partir del modelo del Consejo Real (1385), contando en España con más de una decena de Consejos a finales del año 1700, pudiéndose clasificar tanto en función de las materias<sup>412</sup> que estudiaban, como también, según el territorio al que se dedicaban<sup>413</sup>.

La representación profesional también tiene unas pretéritas experiencias. Sin entrar en las aportaciones que diseñó en la antigua Roma SERVIO TULIO<sup>414</sup> y la importancia del gremio en la Edad Media, destaca como una de las primeras pruebas de la representación profesional en la Edad Moderna el órgano constituido en Francia por Enrique IV, cuando en 1601 creó una comisión asesora conocida como el *Consejo Superior del Comercio*, que tuvo por misión intentar restablecer el comercio interior y exterior, además de desarrollar la expansión de las manufacturas<sup>415</sup>, para lo cual contó con diversos magistrados y funcionarios.

Otro importante precedente apareció cuando el 29 de junio de 1710 Luis XIV creó en Francia un *Consejo General del Comercio* con dieciocho miembros, de los que seis eran funcionarios y los otros doce eran los comerciantes principales de la época, distinguiéndose dos de París y el resto procedentes de diferentes ciudades del reino<sup>416</sup>.

---

<sup>412</sup> Como el Consejo de Estado, el Consejo de Guerra, el Consejo de Cámara, el Consejo de Hacienda, el Consejo de Hermandad, el Consejo de Órdenes, el Consejo de la Inquisición o, el Consejo de Cruzada.

<sup>413</sup> Como el Consejo de Aragón, el Consejo de Castilla, el Consejo de Navarra, el Consejo de Flandes, el Consejo de Italia, el Consejo de Indias y el Consejo de Portugal.

<sup>414</sup> A él se le debe la reforma consistente en definir el censo en base a la profesión y a la riqueza y, en atención a los mismos, distribuir los derechos políticos y las obligaciones familiares. KOVALIOV, S. I., *Historia de Roma*, Akal, Madrid, 1979, pág. 56.

<sup>415</sup> COCHET, L., *Le Conseil National Économique et la représentation professionnelle*, Tesis Doctoral, Rennes, 1939, pág. 34.

<sup>416</sup> Los otros diez venían de las ciudades de Ruan, Burdeos, Lyon, Marsella, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayona y Dunkerque.

## 6.2. EXPERIENCIAS CONSULTIVAS EN LA EUROPA CONTEMPORÁNEA

Durante el siglo XIX, particularmente en su segunda mitad, arraigaron en algunos Estados de Europa Occidental corrientes ideológicas cuyos seguidores trabajaron intensamente para dar voz a las fuerzas económicas en los procesos políticos de decisión económica.

Una de esas corrientes, la del sindicalismo utópico francés, fue protagonista de uno de los primeros hitos contemporáneos de instituciones con algún parecido con los actuales Consejos Económicos y Sociales. Ese antecedente, fue la *Comisión de Gobierno para los trabajadores*, presidida por BLANC, y creada y disuelta en 1848<sup>417</sup>.

Esta Comisión, también conocida bajo el nombre de *Comisión de Luxemburgo* por tener su sede en el palacio parisino donde hasta 1848 tuvo su sede la Cámara de los Pares<sup>418</sup>, se compuso por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empresarios.

Una de las competencias de esta Comisión fue el estudio y debate de los proyectos de reformas sociales que posteriormente pasaban a discutirse en la Asamblea Nacional. Fue una especie de comisión consultiva del trabajo, que dio bastantes frutos en el ámbito socio-laboral, como demuestran sus trabajos sobre la disminución de la jornada de trabajo o la creación de un registro de contratos.

Años más tarde, en 1869, se creó en Italia por Real Decreto de 5 de agosto, el *Consejo de la Industria y del Comercio*, institución que sirvió para dar respuesta a los asuntos<sup>419</sup> que le sometía el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, del

---

<sup>417</sup> Muy descriptivo es la obra de GASCÓN Y MARÍN J., PÉREZ SERRANO, N., ZUMALACÁRREGUI Y PRAT, J. M., *La crisis europea de 1848, aspectos, político, social y económico*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1949.

<sup>418</sup> La Cámara de los Pares fue la Cámara Alta en Francia entre 1814 y 1848.

<sup>419</sup> En particular los relacionados con las reformas en la legislación comercial, de los programas de las Cámaras de Comercio, de los proyectos sobre tratados comerciales, de navegación y sobre las tarifas ferroviarias. También dispuso el Consejo del poder de iniciativa, limitado en general, a la opción de proponer al Ministro las investigaciones y las medidas que considerase adecuadas para el aumento de la industria y del comercio nacional. VECCHIO G., "Il Consiglio dell'industria e del commercio e la rappresentanza degli interessi fra '800 e '900", en *Economia e Corporazioni. Il governo degli interessi nella*

cual dependía. Función consultiva para la que contaba con catorce miembros elegidos entre las personas más instruidas en comercio, industria y doctrina económica, y también con otras seis personas con cargo político<sup>420</sup>. Este órgano de la Administración italiana una vez se consumó la reforma operada por el Real Decreto de 11 de marzo de 1886 incorporó una mayor representación incluyendo los dieciocho representantes de las Cámaras de Comercio y Artes, seis asociaciones del ámbito industrial y comercial y dos representantes de organizaciones de trabajadores con personalidad jurídica<sup>421</sup>.

De nuevo en Francia, algunos años más tarde, se creó un órgano consultivo en el que tuvieron presencia algunos de los representantes de las organizaciones sociales. Por medio del Decreto de 22 de enero de 1891 se estableció un *Consejo Superior del Trabajo*, que dentro de los sesenta miembros que desde un primer momento participaron en el mismo, comenzó tras su reforma de 27 de enero de 1904 a tener representación tanto de las organizaciones de patronos como de organizaciones obreras<sup>422</sup>.

Por su parte, el Real Decreto de 7 de abril de 1892 creó en Bélgica el *Consejo Superior de Trabajo*, órgano que contó con la presencia de sesenta miembros nombrados todos por el Rey y con una distribución paritaria entre los empresarios, empleados y expertos.

Un antecedente capital fue también el *Consejo Económico* creado en Prusia con una clara intención de alejarse de los postulados liberales<sup>423</sup>, por la Ordenanza del rey Guillermo I del 17 de noviembre de 1880. El Consejo lo formaron setenta y cinco miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. Esos miembros se dividían en dos: por un lado, treinta miembros, la mitad de los

---

*storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*, a cura di Cesare Mozzarelli, Giuffrè, Milán, 1988, pág. 305.

<sup>420</sup> Art. 3 del Real Decreto de 5 de agosto de 1869.

<sup>421</sup> VECCHIO G., "Il Consiglio dell'industria e del commercio...", *op.cit.*, pág. 310.

<sup>422</sup> Por mandato del Decreto de 27 de enero de 1904, los cincuenta miembros que en un primer momento fueron designados por el Gobierno pasaron a ser designados, por parte iguales, tanto por los empresarios como por los trabajadores. Los otros diez miembros eran miembros por razón de su cargo.

<sup>423</sup> 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.

cuales se reservaba a obreros y artesanos designados libremente por el Ministro competente y, cuarenta y cinco delegados elegidos de entre las listas establecidas por las Cámaras de Comercio, de Industria y de Agricultura. Tal y como expuso BISMARCK en el discurso inaugural del Consejo, este órgano tenía por misión emitir opinión sobre los textos legislativos de carácter económico, y defender pública y libremente los intereses de las diversas corporaciones<sup>424</sup>, aunque lo que el “*Canciller de Hierro*” realmente pretendía de esta institución, era fundar un simple consejo de expertos<sup>425</sup>.

Ya a comienzos del siglo XX, más concretamente el 29 de junio de 1902, se instauró en Italia el *Consejo Superior del Trabajo*, incardinado en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, con tareas exclusivamente consultivas y con el propósito de convertirse en un “Parlamento del trabajo”<sup>426</sup>. Estuvo compuesto por cuarenta y tres miembros, algunos designados por el Gobierno y otros, por organizaciones socioeconómicas<sup>427</sup>, si bien, su reorganización por Real Decreto de 27 de octubre de 1922 dio un giro significativo al Consejo, al hacerse presente exclusivamente los intereses socioeconómicos y especialmente los patronales<sup>428</sup>. Este organismo suprimido por MUSSOLINI en 1923, tuvo una elevada contribución social: logró mejorar la legislación en materia social y, consecuencia de ello, legitimó la presencia de las organizaciones de trabajadores en las instituciones del Estado.

---

<sup>424</sup> 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.

<sup>425</sup> LATAUD, C., y POUDENX, A., *La représentation professionnelle. Les Conseils Économiques en Europe et en France*, Marcel Rivière, París, 1927, pág. 81.

<sup>426</sup> VECCHIO G., *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, a cura di Giorgio Vecchio, F. Angeli, Milán, 1988.

<sup>427</sup> De los cuarenta y tres miembros, veintinueve eran elegidos entre miembros del Parlamento, dirigentes de la Administración Pública, también representantes elegidos por las Cámaras de Comercio, de las Asociaciones Agrícolas, la Sociedad de Ayuda Mutua, la Liga de Cooperativas, la Asociación de Cooperativas de Bancos; y catorce de los asientos eran elegidos a propuesta de Ministro de Agricultura, Industria y Comercio, a razón de dos expertos en economía y estadística; cinco fabricantes y empresarios de los sectores agrícolas, industriales y comerciales; dos trabajadores y capataces de las minas de Sicilia y Cerdeña; un trabajador de puerto de mar y cuatro entre campesinos y trabajadores.

<sup>428</sup> GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op.cit.*, pág. 55.

### 6.3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS: LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE WEIMAR Y EL CONSEJO ECONÓMICO DEL REICH

Tanto las pioneras experiencias de órganos consultivos de representación de intereses socioeconómicos, como los Consejos Económicos y Sociales que ahora veremos, son instituciones típicamente europeas que tienen en el viejo continente su primera gran propagación.

Mayoritariamente afirma la doctrina que la cuna de los Consejos Económicos y Sociales hay que situarla en la Constitución de la República de Weimar de 1919<sup>429</sup>, texto inaugurador en el continente europeo del constitucionalismo social, dotado de importancia transcendental tanto por recoger una serie de derechos sociales, como también por plasmar instituciones para la participación de los agentes sociales; datos que expresan la preocupación del momento por constitucionalizar los asuntos de índole social de los que no se escapaban las instituciones para la participación de los ciudadanos por medio de los agentes sociales y económicos.

En este sentido, el llamamiento para cumplir con unos fines sociales habilitó al Estado a organizarse, recogiendo el papel de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, tanto en la vida civil como en la vida política, por medio de instituciones de participación social<sup>430</sup>. En esa participación social con implicaciones políticas por la participación en la elaboración de normas, es donde destaca el *Consejo Económico del Reich*, también colaborador en importantes aspectos de la organización económica del Estado.

---

<sup>429</sup> Existe una corriente que dice encontrar este origen en Rusia a raíz del movimiento de los soviets de la Revolución de 1917. ANTOKOLETZ, D., *Tratado de legislación del trabajo y previsión social: con referencia al derecho argentino y de las demás repúblicas americanas*, vol. I, G. Kraft, Buenos Aires, 1941, pág. 301. Entendemos que es cierto que existió una influencia soviética en la creación de los Consejos alemanes, pero la falta de democracia y de plena libertad de las asociaciones de intereses en la vieja Unión Soviética son suficientes argumentos como para no conceder al régimen de consejos obreros de la URSS el mérito de ser el primer Consejo Económico y Social.

<sup>430</sup> ARAGÓN REYES, M., "Un ejemplo sobre la dimensión estructural del Estado Social: los Consejos Económicos y Sociales", en *AFDUAM*, nº 3, 1999, pág. 112.

Esta Carta Magna de la Primera República alemana garantizó a los ciudadanos una destacable libertad de asociación para la defensa y mejora de las condiciones de trabajo y de la vida económica (artículo 159) y a tal garantía se sumó, como se ha adelantado, la posibilidad de participación de los grupos profesionales en la vida económica social por medio del Consejo Económico. A nivel de empresa, por su parte, se instituyeron los Consejos obreros consagrándose el principio de “cogestión”<sup>431</sup>.

De tal manera el artículo 165 de la Constitución de 11 de agosto de 1919<sup>432</sup> señaló que:

*“Los obreros y empleados serán llamados a colaborar, al lado de los patronos y con igualdad de derechos, en la reglamentación de las condiciones de la retribución y el trabajo, así como en todo el desenvolvimiento económico de las fuerzas productivas. Quedan reconocidas las agrupaciones de ambas clases y sus federaciones.*

*Para defensa de sus intereses sociales y económicos, tendrán los obreros y empleados representaciones legales en Consejos obreros de empresa (Betriebsarbeiterräten) así como en Consejos de obreros de distrito agrupados por regiones económicas, y en el Consejo obrero del Imperio (Reichsarbeiterrat).*

*Los Consejos obreros de distrito y el Consejo obrero del Imperio, unidos con las representaciones de los patronos y demás clases interesadas de la población, formarán Consejos económicos de distrito y un Consejo económico del Imperio (Reichswirtschaftsrat), llamados a entender en todas las cuestiones de orden económico y a cooperar en la ejecución de las leyes socializadoras. Los Consejos económicos de distrito y del Imperio estarán constituidos en forma que se hallen representados en ellos todos los grupos profesionales importantes en proporción de su importancia económica y social.*

*Los proyectos de ley económicos y de Política social de interés fundamental deberán ser sometidos por el Gobierno del Imperio a informe del Consejo económico del mismo, antes de su presentación. El Consejo económico del Imperio podrá tener*

---

<sup>431</sup> La cogestión es una práctica socializadora por la que a los empleados de las empresas se les permite desempeñar un papel en la dirección y gestión de su empresa.

<sup>432</sup> AA.VV., *Textos constitucionales españoles y extranjeros*, Athenaeum, Zaragoza, 1930, págs. 267-268.

*asimismo la iniciativa de tales proyectos de ley, los cuales, aunque el Gobierno no los haga suyos, habrá de presentarlos al Reichstag con indicación de su opinión. El Consejo económico podrá defender ante el Reichstag sus proyectos valiéndose de uno de sus miembros.*

*Podrán confiarse a los Consejos obreros y a los Consejos económicos facultades de control y de administración en las materias que les son propias.*

*Es de la competencia privativa del Imperio regular la organización y atribuciones de los Consejos obreros y de los Consejos económicos, así como sus relaciones con otras corporaciones sociales autónomas."*

La lectura del artículo nos aclara tanto el reconocimiento social y político a las organizaciones obreras, como el derecho a su participación en la gestión de las empresas. A tal fin recogió la Constitución la creación de unos Consejos obreros organizados por centros de trabajo y por distritos, y un Consejo Económico de ámbito nacional que se consagró como el principal organismo encargado de articular las negociaciones entre las organizaciones de empresarios y las de los trabajadores<sup>433</sup>, fundando la idea de que todos los intereses económicos grupales se podían reconducir hacia el interés general<sup>434</sup>.

A pesar de lo establecido en la Constitución, los Consejos regionales no llegarían a crearse<sup>435</sup> por lo efímero del régimen de Weimar; incumplimiento que no afectó al Consejo Económico del Reich cuyo establecimiento provisional se reguló por medio de la Ordenanza de 4 de mayo de 1920, aprobándose su Reglamento Interno en el Pleno del mismo Consejo el 10 de junio de 1921.

---

<sup>433</sup> COLOM GONZÁLEZ, F., "La "izquierda schmittiana" en el debate constitucional de la República de Weimar", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 11, 1992, pág. 324.

<sup>434</sup> MAESTRO BUELGA, G., *La Constitución del trabajo...*, op. cit., pág. 27.

<sup>435</sup> Las razones pueden encontrarse en la incierta y arriesgada situación en la que se encontró Alemania durante los años veinte y en la ausencia de creación de los Consejos Regionales de Obreros y Empleados. Esas son las razones expuestas en MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F., ROJO TORRECILLA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales (España y otros países comunitarios)*, Ibidem, Madrid, 1993, pág. 94.

El Consejo Económico del Imperio significó la declinación de la lucha de clases por parte de los postulados del socialismo radical<sup>436</sup> y estuvo integrado, de conformidad con la Constitución, de manera que se vieran representados todos los grupos profesionales importantes en proporción de su importancia económica y social<sup>437</sup>. La institución fue configurada, de acuerdo con lo recogido en el artículo 2 de la Ordenanza de 4 de mayo de 1920, por trescientos veintiséis miembros organizados en diez grupos de los cuales los seis primeros lo hicieron sobre una base estrictamente igual de empresarios y trabajadores<sup>438</sup>:

- a) Sesenta y ocho representantes del sector de la agricultura y silvicultura.
- b) Seis representantes de la jardinería y de la pesca.
- c) Sesenta y ocho representantes de la industria.
- d) Cuarenta y cuatro representantes del comercio, entidades bancarias y aseguradoras.
- e) Treinta y cuatro representantes de los transportes, comunicaciones y servicios públicos.
- f) Treinta y seis representantes del sector artesanal.
- g) Treinta representantes de los consumidores.
- h) Dieciséis representantes de los funcionarios y de profesiones liberales.
- i) Doce miembros expertos elegidos por el Reichstag entre personalidades de reconocido prestigio en materia económica de las diferentes regiones.
- j) Doce miembros nombrados libremente por el Gobierno.

Para ser nombrado era necesario gozar de los derechos civiles, ser alemán y haber cumplido al menos los veinte años de edad. Los miembros del Consejo Económico del Imperio son los representantes de los intereses económicos de toda la Nación por lo que a pesar de estar presentes por designio de las

---

<sup>436</sup> 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.

<sup>437</sup> En opinión de LEIBHOLZ, el Consejo atendía a una representación duplicada de la totalidad del pueblo alemán. LEIBHOLZ, G., *op.cit.*, pág. 265.

<sup>438</sup> Ordenanza de 4 de mayo de 1920 recogida en el Apéndice III de 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.

respectivas agrupaciones no se les consideraba como representantes de un interés concreto. Dentro de esos diez grupos debía existir un número paritario de patronos y de obreros.

La Constitución atribuyó al Consejo tareas en el orden económico del país<sup>439</sup> y de cooperación en la ejecución de las llamadas leyes socializadoras. Del mismo modo, al Consejo se le confería un poder consultivo para informar preceptivamente al Gobierno acerca de los proyectos de ley económicos y de política social de interés fundamental, e incluso, la posibilidad de presentar la iniciativa legislativa al Gobierno o ante el Reichstag.

Estaba configurado el Consejo por una serie de órganos, algunos unipersonales y otros colegiados. Los unipersonales fueron el Presidente y un primer y un segundo Vicepresidente, los cuales eran elegidos en votación secreta siendo necesaria o mayoría absoluta en primera vuelta o mayoría simple en el caso de ser necesaria una segunda votación. Además había otros seis Vicepresidentes y nueve secretarios.

Entre los órganos colegiados destacamos el Pleno, la Mesa, las Comisiones Especiales y las Comisiones Permanentes.

El Pleno lo formaban los trescientos veintiséis miembros y sus sesiones eran públicas. No estaban sometidos a mandato imperativo y todos los miembros gozaban de inmunidad porque no podían ser perseguidos ni jurídica ni disciplinariamente por su voto o por los actos realizados en el ejercicio de su mandato. A sus sesiones se podía invitar tanto a expertos como a los miembros del Gobierno, invitados con voz que no disponían de derecho a voto.

La Mesa la formaban el Presidente, el primer y el segundo Vicepresidente, seis Vicepresidentes y los nueve secretarios. Sus cometidos se limitaban a cuestiones organizativas tanto del personal del Consejo como también a las relativas a la convocatoria de las sesiones de los órganos colegiados del Consejo.

---

<sup>439</sup> El socialdemócrata H.SINZHEIMER señaló que el Consejo debía *“satisfacer los intereses de la producción y hacer colaborar en ella a todos los elementos que participan en la misma para aumentar la productividad, disminuir los costes de la producción y regular, tanto como sea posible, la producción según condiciones sociales”*. Ver MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F., ROJO TORRECILLA, E., *op.cit.*, pág. 94.

Existieron dos Comisiones Especiales (la Comisión de Política Económica y la Comisión de Política Social) porque su importancia destacaba sobre los demás temas. Ambas se crearon en 1920 y estuvieron formadas por treinta miembros y otros tantos suplentes. Dependiente de ellas, existió una Subcomisión común de política económica y social compuesta por dieciocho miembros.

También formaron parte del Consejo las conocidas como Comisiones Permanentes, que fueron junto con las Comisiones Especiales, las verdaderas tarimas de estudio y de trabajo del Consejo. Sus sesiones eran secretas y se encargaban del estudio de cuestiones particulares como, entre otros, de los asuntos relativos a transportes, vivienda, comercio o política financiera.

Tuvo el Consejo un breve periodo de funcionamiento que se puede dividir en dos: por un lado, una etapa que podría incluir desde su sesión inaugural el 30 de junio de 1920 bajo la presencia del Canciller FEHRENBACH, hasta el 29 de junio de 1923, cuando los problemas presupuestarios debidos a la galopante inflación motivaron renunciar a la convocatoria de plenos. Esta época se podría calificar como de intenso trabajo (cincuenta y ocho plenos) y fue enormemente beneficiosa para la economía<sup>440</sup>; y por otro lado, la fase que abarcaría desde 1923 hasta su desaparición en 1934 con la Ley de 23 de marzo<sup>441</sup>. Este período fue una época de declive de la institución motivada por la reducción de sus actividades y por los continuos intentos de reforma (agosto de 1925 y noviembre de 1927).

Aunque el Consejo Económico del Reich tuvo atribuidas facultades de diversa índole, fueron las consultivas las que fueron asiduas, lo que unido a su composición y al contexto general de democracia parlamentaria en el que vivió, hicieron del Consejo un precedente de extraordinaria importancia y un ejemplo a imitar.

---

<sup>440</sup> Acogió el Consejo decisivas cuestiones económicas como asuntos fiscales, de transportes o de vivienda.

<sup>441</sup> La utilidad del Consejo fue cuestionada por FRIEDRICH cuando observó que con poca probabilidad un cuerpo compuesto por representantes de los grupos pudiese resolver los conflictos que los miembros del Congreso intentaban solucionar. FRIEDRICH, C. J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946, pág. 507.

#### 6.4. EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS Y LA PRIMERA GRAN EXPANSIÓN DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

##### 6.4.1. Introducción

Prácticamente en paralelo cronológico a lo ocurrido en la Alemania de Weimar, los Consejos se fueron extendiendo a otros países europeos. De ello encontramos numerosas muestras, aunque cierto fue que, salvo las excepciones de Polonia (artículo 68 de la Constitución de 1921), del Danzig (artículos 46 y 115 de la Constitución de 1922), de la antigua Yugoslavia (artículo 44 de la Constitución de 1921 y artículo 24 de la Constitución de 1931) y de Austria (artículo 48 de la Constitución de 1934), en el resto de Estados europeos los Consejos no llegaron a tener una previsión de rango constitucional.

Tal y como apreció LINDNER en 1932 en un estudio que editó la Sociedad de Naciones acerca de los Consejos Económicos de los diferentes países del mundo<sup>442</sup>, los Consejos Económicos reunieron en la inmensa mayoría de los casos a las agrupaciones profesionales más destacadas y sus funciones fueron primordialmente consultivas<sup>443</sup>.

Destacar esa función de consulta de los Consejos es relevante, porque en un momento histórico en el que se discutía la posibilidad de integrar a las organizaciones socioeconómicas en las Asambleas Legislativas, los Consejos Económicos que no encarnaron la voluntad del Estado, participaron por medio de la función de consulta en los procesos de decisión legislativa emanados de los Ejecutivos y de los Legislativos. Con esta afirmación que se acaba de hacer, no debe concluirse que los Consejos realizaran funciones legislativas, sino únicamente que participaban con sus informes o dictámenes en la toma de decisiones de las Asambleas o de los Gobiernos.

---

<sup>442</sup> Monografía que seguimos muy de cerca por ser sin duda un documento que plasma de manera brillante la realidad de los Consejos entre las dos guerras europeas. LINDER, E., *Étude sur les Conseils Économiques dans les différents pays du monde*, Sociedad de Naciones, Ginebra, 1932.

<sup>443</sup> LINDER, E., *Étude sur les Conseils Économiques dans les différents pays du monde*, Sociedad de Naciones, Ginebra, 1932, pág. 92.

En esta etapa, los Consejos Económicos tuvieron una composición dispar difiriendo en su número de miembros según cada Estado. De tal manera y exclusivamente a modo de ejemplo, en 1932, Alemania con su Consejo Económico era el órgano consultivo con más miembros, alcanzado los trescientos veintiséis, mientras que por ejemplo en Luxemburgo su Consejo Económico dispuso de sólo quince integrantes<sup>444</sup>.

#### 6.4.2. Los Consejos de Europa del Norte

Sin llegar al mes desde la aprobación de la Constitución de la República de Weimar, Estonia aprobó por Ley de 3 de septiembre de 1919 un *Consejo Económico* que tenía por misión aconsejar al Gobierno sobre los temas de interés general en materia de finanzas (presupuestos del Estado y deuda), agricultura, política nacional y comercio interior y exterior. Presidido por el Presidente del Consejo de Ministros, este órgano consultivo lo integraban todos los Ministros, diez diputados del Parlamento y los representantes de las áreas económicas de mayor relevancia<sup>445</sup>.

Por otro lado, en Finlandia nació un *Consejo Económico* por medio de la decisión del Consejo de Estado de 30 de noviembre de 1928. Al nuevo órgano consultivo de ámbito nacional se le encomendó el trabajo de examinar los problemas sobre la economía del Estado cuando así lo decidiera el propio Consejo, pues se le permitió tener iniciativa, o cuando se lo encomendase el Gobierno. Su composición fue de veinte miembros, de los que dieciséis eran representantes de los sectores económicos y cuatro eran representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Finanzas, de Industria y Comercio y de Agricultura<sup>446</sup>.

Uno año después, en Letonia un Decreto del Consejo de Ministros en 1929 constituyó el *Consejo Económico* letón. Se trataba de un órgano consultivo compuesto de expertos en materia económica con la intención de dar consejo al Ministro de Finanzas en temas del área económica, pero resultó formado exclusivamente por técnicos expertos, funcionarios y profesionales de reconocido

---

<sup>444</sup> Ibid., págs. 92-97.

<sup>445</sup> Ibid., pág. 44.

<sup>446</sup> Ibid., pág. 45.

prestigio y experiencia acreditada, por lo que no formaron parte del mismo las organizaciones sociales.

Por último, en el Reino Unido se creó en 1939 un *Consejo Consultivo Paritario*. Con fines limitados al terreno de las relaciones laborales, lo integraban treinta y cuatro miembros, de los que la mitad eran personal de los sindicatos y la otra de los representantes de los empresarios<sup>447</sup>.

#### 6.4.3. Los Consejos de Centro-Europa

La recién nacida república de Checoslovaquia creó por Ley de 5 de noviembre de 1919 una *Comisión Consultiva* que sin alusión a lo económico en su denominación, incluyó entre sus funciones el estudio de todas las cuestiones económicas del país. Iniciando sus sesiones el 16 de diciembre de 1922 bajo la presidencia de un antiguo Ministro de Obras Públicas, su principal competencia consistió en aportar al Gobierno la colaboración de las organizaciones de empresarios (sesenta miembros), de los sindicatos (sesenta miembros) y de expertos (treinta economistas) en el estudio de las cuestiones económicas, tanto en los proyectos de leyes, como en los decretos presentados por el Gobierno a excepción de los supuestos gestionados por el trámite de urgencia. También tuvo la Comisión derecho de iniciativa propia<sup>448</sup>.

En Polonia por medio del artículo 68 de la Constitución de 17 de marzo de 1921 se previó la creación de un *Consejo Económico* que debía cooperar con las autoridades del Estado en la gestión de la vida económica de la República, aprobándose en 1925 el proyecto de ley sobre el Consejo Económico que estaría finalmente formado por ciento diez miembros entre los que cien eran delegados de las asociaciones económicas más relevantes del país y diez eran designados directamente por el Consejo de Ministros<sup>449</sup>.

Muy cerca de allí, en la ciudad-Estado de Danzig, en esos momentos administrada por la Sociedad de Naciones, también se recogió en dos artículos de su Constitución de 13 de mayo de 1922 la previsión de unos Consejos con

---

<sup>447</sup> GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op.cit.*, pág. 61.

<sup>448</sup> LATAUD, C., y POUDEX, A., *op.cit.*, págs. 95-96.

<sup>449</sup> *Ibid.*, págs. 96-98.

participación de grupos de interés sectorial. En primer lugar, el artículo 46 enseñaba que en los casos de proyectos de ley de naturaleza económica o social debían someterse a la consulta de los representantes sociales para conocer su opinión, por otro lado, se previó un *Consejo de Trabajo* integrado por trabajadores y empresarios con el fin de proteger sus intereses y mejorar el desarrollo económico de la región.

El Real Decreto de 27 de agosto de 1930 creaba en Bélgica su primer *Consejo Económico*. Sus funciones eran las de estudiar y dar consejo al Gobierno sobre las cuestiones relativas a la economía nacional y su composición era muy variada, pues, entre sus treinta y cinco miembros había tanto representantes del Gobierno como profesores de universidad, presidentes de algunas asociaciones profesionales y representantes de la banca, los sindicatos y algunos diputados y senadores<sup>450</sup>.

En Luxemburgo, la intención de organizar un órgano consultivo con participación de grupos profesionales estuvo rondando en la cabeza de sus dirigentes políticos en los años posteriores a la conclusión de la Primera Guerra Mundial. De hecho, en el año 1924 se debatió parlamentariamente el establecimiento de alguna Cámara profesional, pero fue finalmente el 3 de diciembre de 1931 cuando inducidos por la Resolución de la Sociedad de Naciones de 24 de septiembre de 1931<sup>451</sup>, por la que se recomendaba a los Estados la creación de Consejos económicos, cuando definitivamente se institucionalizó un *Consejo Económico* mediante Decreto Gran Ducal. El Consejo Económico como “organismo consultivo superior de estudio y coordinación”<sup>452</sup> tuvo un rol consultivo acerca de los problemas de la economía política del país. El Consejo, formado por quince miembros que tenían mandato por dos años, además coordinaba y ordenaba las cámaras profesionales de Luxemburgo.

---

<sup>450</sup> LINDER, E., *op.cit.*, pág. 32.

<sup>451</sup> Consideró la Resolución que los Consejos Económicos nacionales, como representantes de los elementos económicos y sociales de las naciones, servían para los trabajos de la Sociedad de Naciones. Del mismo modo, señaló la Resolución la utilidad de estas instituciones, solicitando la colaboración de éstas con los trabajos de la organización internacional.

<sup>452</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F., ROJO TORRECILLA, E., *op.cit.*, pág. 261.

También Rumanía creó por Ley de 15 de abril de 1932 un *Consejo Económico Nacional* nombrándose a los primeros miembros por Real Decreto de 27 de abril de ese mismo año. Su Ley de creación obligaba al Consejo a manifestar su criterio sobre todas las cuestiones económicas que le propusiera el Gobierno. De sus veinticinco miembros, dieciocho eran representantes de los distintos sectores de la economía nacional y fueron nombrados por períodos de siete años.

Con la llegada al poder en 1932 de DOLLFUSS, Austria rechazó el sistema de democrático liberal suprimiendo la Cámara Baja y propugnó un Estado corporativo y católico en la Constitución de 1 de mayo de 1934. La Constitución creó varios órganos consultivos entre los que destacaron, el Consejo de Estado, el Consejo Cultural Federal, el Consejo Provincial y el *Consejo Económico Federal*.

De acuerdo con el artículo 48 del texto constitucional, el Consejo Económico Federal lo integraban entre 70 y 80 miembros, representantes de los grupos profesionales que dispuso la misma Constitución. Así, las profesiones con representación serían la agricultura y silvicultura, la industria y minería, la artesanía, comercio y transporte, así como los de banca, crédito y seguros, y las profesiones liberales y los funcionarios.

#### **6.4.4. Los Consejos de Europa del Sur**

Coetáneamente a los anteriores, otro ejemplo apareció en la Italia de MUSSOLINI, cuando en el año 1923, por Real Decreto de 6 de septiembre, se creó el *Consejo Superior de la Economía Nacional*, como órgano de funciones consultivas con participación de los empresarios y de los trabajadores. Pronto como consecuencia de las leyes de 3 de abril de 1926 y de la Carta del Trabajo de 21 de abril de 1927 se abolió en Italia la libertad sindical y consiguientemente cualquier forma de libre participación, hechos que le distancian este órgano de la inmensa totalidad de los Consejos europeos.

Por su parte Grecia, que dispuso por Ley de 14 de enero de 1929 que dieciocho asientos de los ciento veinte que había en el Senado serían para las organizaciones profesionales, también creó un *Consejo Económico Superior* por Ley de 30 de marzo de 1932. Este Consejo, que tuvo un carácter de órgano consultivo de expertos, lo formaron veinte miembros de las organizaciones profesionales de las áreas científicas y administrativas, pero con un predominio de la banca que

contaba con cinco miembros. Se reunía al menos una vez al mes, sus decisiones se tomaban por mayoría de dos tercios y su cometido fue, dicho de forma muy general, el estudio de los problemas económicos, financieros y sociales del Estado que el Gobierno le plantease.

Dentro de Europa del Sur incluiremos también al antiguo Reino de Yugoslavia. La Constitución de Yugoslavia de 28 de junio de 1921 anunció en su artículo 44 un *Consejo Económico* que en variadas ocasiones estuvo cerca de llegar a funcionar, pero que finalmente no vio la luz. Sin embargo, posteriormente, la nueva Constitución aprobada el 3 de septiembre de 1931 recogió en el artículo 24 la creación de un *Consejo Económico*<sup>453</sup>, que podía ser llamado por el Gobierno o por el Parlamento para las cuestiones económicas y sociales y que estaría formado por representantes de los sectores económicos y expertos en los temas socioeconómicos, sin especificar su número, pero que finalmente fue de sesenta miembros tal y como puntualizó la Ley de 18 de marzo de 1932<sup>454</sup>.

#### **6.4.5. La trascendental influencia del Consejo Económico Nacional de Francia de 1925**

El caso de Francia es particular porque desde 1918 las organizaciones obreras agrupadas en torno a la Confederación General del Trabajo (CGT), solicitaron la creación de un Consejo Económico con amplias facultades, entre ellas las consultivas, con el fin de hacer partícipes a representantes de la economía francesa en las responsabilidades de la economía del país. JOUHAUX, líder sindicalista francés que años después sería galardonado con el Premio Nobel de la Paz, fue el inspirador de esta política<sup>455</sup>.

La propagación de estas voces unidas a la victoria en las elecciones de mayo de 1924 de la coalición de izquierdas, precipitaron que el jefe del Gobierno

---

<sup>453</sup> Aunque con diferencias respecto del Consejo Económico de Weimar, se pudieron apreciar, no obstante, su clara influencia. LOUTZITCH, D., *La Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931*, Pierre Bossuet, París, 1933, págs. 251-253.

<sup>454</sup> LINDER, E., *op.cit.*, págs. 89-91.

<sup>455</sup> DEMARGE, J., *Qu'est-ce que le Conseil économique et social?*, L'Archipel, Quebec, 2006, pág. 34.

francés, Édouard HERRIOT, convocase una reunión de estudios con la intención de poner los cimientos de un Consejo Económico.

Finalmente, por Decreto de 16 de enero de 1925, se fundó el *Consejo Económico Nacional* de Francia. El informe precedente a la norma, una especie de Exposición de Motivos del Decreto, señaló que la nueva institución se creaba por el deseo de unir en solidaridad a todas las fuerzas sociales y productivas del país, y para encomendarle el estudio técnico de los problemas de la vida económica francesa.

Estaba formado por cuarenta y siete miembros, y noventa y cuatro suplentes. En su primera organización la división en grupos y en representantes se hizo de la siguiente manera:

- Del sector de población y consumo nueve miembros titulares y dieciocho suplentes, entre las cooperativas de consumidores, la asociación de municipios, los usuarios de servicios públicos y los padres de familia.
- Del trabajo treinta representantes titulares y sesenta suplentes, entre los que destacan miembros de la industria, de la agricultura, de los transportes, del comercio, de los servicios públicos o de los artesanos.
- Del capital ocho miembros titulares y dieciséis suplentes, entre el capital industrial y comercial, el capital inmobiliario, la banca, la bolsa, los seguros y las cajas de ahorro.

Al Gobierno le correspondía, a propuesta del Ministerio de Trabajo, seleccionar a las organizaciones, mientras que a éstas les incumbía la designación de los miembros del Consejo.

El mandato de los miembros duraba dos años siendo necesario para acceder al cargo los siguientes tres requisitos: poseer la nacionalidad francesa, haber cumplido veinticinco años de edad y disfrutar de los derechos civiles.

El Consejo Económico Nacional estuvo formado por un Presidente y cuatro Vicepresidentes y actuaba bajo tres órganos principales que eran el Pleno, la Comisión Permanente y la Secretaría General.

El Presidente del Consejo era el Presidente del Consejo de Ministros, mientras que los Vicepresidentes se elegían por mayoría absoluta del Pleno.

El Pleno se reunía como mínimo cuatro veces al año, pudiéndose convocar sesiones extraordinarias si así lo acordaba la Comisión Permanente con el asentimiento del Presidente.

Por su lado, la Comisión Permanente integrada por diez miembros, aseguraba la continuidad de los trabajos en el intervalo de las sesiones plenarias, era el encargado de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo y convocaba las sesiones preparando previamente el orden del día.

A la Secretaría General se le confiaban las cuestiones técnicas, en particular, era el órgano encargado de la documentación.

Como órgano consultivo del Gobierno que fue, sus competencias se enmarcaron en la función consultiva de los asuntos económicos del país, para así estudiar soluciones y proponer medidas al Gobierno. Esas propuestas no implicaron un derecho de iniciativa, del que careció, sino que cuando el Gobierno, su Presidente o los Ministros solicitaban su parecer sobre una cuestión determinada, el Consejo Económico Nacional debía proponer una solución.

Finalmente, en 1936 en base a la firma de los Acuerdos de Matignon<sup>456</sup> el Consejo fue reestructurado, ampliándose tanto el número de sus miembros como las funciones ejercidas<sup>457</sup>. La institución participó en la sanción de destacadas leyes sociales, pero con la llegada del Gobierno de Vichy y después de varios años de inactividad por la contienda mundial, el Consejo Económico Nacional se disolvió mediante la Ley de 30 de diciembre de 1940.

Es conveniente concluir este apartado haciendo una comparativa entre el nacimiento del *Consejo Económico del Reich* y el *Consejo Económico Nacional* de Francia. En el primer caso el parto apareció como solución del Constituyente a las disputas que se habían originado entre las fuerzas políticas y sociales, mientras que en Francia fue consecuencia de la influencia de las corrientes sindicalistas, y

---

<sup>456</sup> Los acuerdos fueron firmados en el hotel Matignon, que era por esos momentos la residencia oficial del Presidente del Consejo de Ministros León Blum. Fue un pacto tripartito que significó una mejoría en las condiciones salariales (vacaciones retribuidas) y en las laborales (cuarenta horas de trabajo semanales).

<sup>457</sup> Realmente lo que sucedió es se configuró como un órgano asesor a disposición del Parlamento y que pasó a estar integrado por 173 miembros. HERRERA, E., *op.cit.*, pág. 18. VANOSSI, J. R., *El misterio de la representación política. Los orígenes del Consejo Económico y Social*, Ediciones América Actual, Buenos Aires, 1972, pág. 99.

de la victoria de las elecciones por los grupos de izquierdas. Uno, el alemán, está concretado en la Constitución, el francés en cambio, ni llegó a rango de ley, normándose mediante Decreto. Es por ello lógico que a pesar de la importancia que tuvo en Francia el Consejo Económico Nacional, el Consejo de Alemania le superase en notoriedad<sup>458</sup>.

#### 6.5. LOS PRIMEROS CONSEJOS TRAS LA II GUERRA MUNDIAL

Terminada la Segunda Guerra Mundial se tomó clara conciencia por parte de los diferentes grupos ideológicos de la urgencia por realizar reformas en las estructuras políticas. En esa tarea iban a tener un destacado protagonismo las fuerzas sociales, en primer lugar, porque era necesario que cooperaran en unas maltrechas economías y, también, porque las democracias occidentales<sup>459</sup> se encontraron en una posición de “deuda” con los movimientos socioeconómicos que, en gran medida, habían participado en la lucha contra las Potencias del Eje.

Es en ese contexto de solidaridad y de colaboración ciudadana en el que se desarrollaron en Europa las instituciones como los Consejos, pues la reconstrucción de las economías exigía ese esfuerzo de todos. Así las cosas encontramos precedentes (obviamente no Consejos representativos) incluso durante el mismo conflicto, toda vez que en pleno conflicto bélico se elaboraron documentos internos que abogaban por el papel que los cuerpos profesionales intermedios debían prestar durante la ocupación y, obviamente, al finalizar la guerra.

En este sentido, en Francia, por ejemplo, el *Consejo Nacional de Resistencia* elevó al Gobierno Provisional en 1944 su programa para el país, reclamando un sindicalismo independiente, la participación de los trabajadores en la dirección económica, una asamblea económica y un consejo consultivo interprofesional compuesto por representantes de diversos sectores económicos en una proporción igualitaria entre empresarios y trabajadores<sup>460</sup>.

---

<sup>458</sup> MEDINA ECHEVARRÍA, J., “La representación profesional en...”, *op.cit.*, pág. 243.

<sup>459</sup> La Segunda Guerra Mundial trajo una nueva ola democratizadora, en la que los Consejos Económicos iban a tener un sustancioso protagonismo. MARKOFF, J. *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 122.

<sup>460</sup> HERRERA, E., *op.cit.*, págs. 21-22.

Otro caso parejo es el que se dio en Bélgica cuando durante la misma contienda se afianzaron pactos clandestinos entre empresarios y trabajadores. Los acuerdos, que darían lugar al conocido "*Pacto de solidaridad social*" negociado en 1944 y en el que se consagró el principio de colaboración paritaria, fue el germen del *Consejo General Paritario* que actuó hasta que el 20 de septiembre de 1948 la Ley de Organización de la Economía estableció un modelo de organización consultiva peculiar. A partir de ella se creó por Ley de 18 de marzo de 1950 el *Consejo Central de Economía*, órgano consultivo especializado en materia económica y, el *Consejo Nacional de Trabajo*, que creado por Ley de 29 de mayo de 1952, se dedicó específicamente a la consulta de asuntos sociales.

Un tercer ejemplo se apreció en los Países Bajos cuando el 17 de mayo de 1945 se formalizó el pacto de derecho privado para crear la *Fundación del Trabajo*, órgano de cooperación voluntario integrado por las tres federaciones más representativas de los trabajadores y de los empresarios y que hasta la creación del *Consejo Económico y Social* en 1950 operó como un auténtico Consejo Económico<sup>461</sup>.

La colaboración entre las fuerzas sociales con el "*placet*" del Estado tuvo su estreno con la aprobación en Francia de la Constitución de 27 de octubre de 1946, toda vez que la Carta Magna de la IV República estipuló en su artículo 25 la creación de un Consejo Económico como órgano consultivo del Gobierno y de la Asamblea Nacional<sup>462</sup>, que seguía el modelo que fue establecido en la Constitución de Weimar<sup>463</sup>.

Una de las reflexiones más aceptadas en los debates previos fue la de CAHEN-SALVADOR, quien había sido durante el período de entreguerras

---

<sup>461</sup> Ibid., pág. 22.

<sup>462</sup> Señaló el antedicho art. 25 de la Constitución de Francia de 1946 que: "*El Consejo Económico, cuyo estatuto está regulado por la ley, examina, para emitir un dictamen, los proyectos y proposiciones de ley de su competencia. Estos proyectos le son sometidos por la Asamblea Nacional antes de que ésta delibere sobre ellos.*"

*El Consejo Económico puede, además, ser consultado por el Consejo de Ministros. Lo es obligatoriamente sobre el establecimiento de un plan económico nacional que tenga por objeto el pleno empleo de los hombres y la utilización racional de los recursos materiales".*

<sup>463</sup> BURDEAU, G., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, París, 1980, pág. 430.

Secretario General del Consejo Económico Nacional y Presidente de la sección de interior del Consejo de Estado, que en 1946 escribió sobre la importancia de establecer un Consejo Económico como órgano de consulta y no como segunda Cámara, lo que consideraba comprometería la soberanía popular<sup>464</sup>.

De tal manera que el nuevo Consejo se regularía, además de por lo previsto constitucionalmente, por el desarrollo legal de 27 de octubre de 1946, norma ésta que descendió a los detalles referidos a la composición, organización y funciones.

La primera composición<sup>465</sup> quedó fijada en ciento sesenta y cuatro miembros a razón de cuarenta y cinco asientos para las organizaciones de trabajadores, veinte para las empresas de la industria, diez para las empresas comerciales, diez para los artesanos, treinta y cinco para los agricultores, nueve para las cooperativas, quince para los territorios de Ultramar, diez para representantes de prestigio del pensamiento francés, ocho para las asociaciones familiares y dos asientos, aunque exclusivamente para el período de reconstrucción del país, para las asociaciones de víctimas de la guerra.

Esta composición fue transformada años más tarde por no haberse considerado plenamente representativa de la economía francesa<sup>466</sup>, ante lo cual, la ley de 20 de marzo de 1951 rediseñó el Consejo en ciento cuarenta y ocho miembros e incorporó sectores como el turismo, la propiedad privada, las exportaciones, las clases medias o las regiones.

Fue el principal órgano consultivo del Gobierno y del Parlamento y sus competencias fueron modificadas a lo largo de su vida, hasta que en 1958 se creó también constitucionalmente el Consejo Económico y Social, hoy vigente, pero que recibe en nuestros días la denominación de Consejo Económico, Social y Medioambiental.

---

<sup>464</sup> CAHEN-SALVADOR, G., "Le Conseil national économique", en *Droit Social*, Sept-oct 1946, pág. 3.

<sup>465</sup> 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, págs. 535-555.

<sup>466</sup> Muy ilustrativas son las siguientes obras: AUBRY, M., *Le Conseil économique*, LGDJ, París, 1953. CHATRIOT, A., *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, La Découverte, París, 2002.

No fue ajeno a esta dinámica Luxemburgo, Estado que antes incluso del fin de la contienda mundial instauró la Conferencia Nacional de Trabajo<sup>467</sup>, un órgano con funciones consultivas en el ámbito laboral en particular en mercado de trabajo y en conciliación, temáticas a las que se dedicaban dos comisiones paritarias que integraban la entidad. Igualmente, unos meses después del fin de la Segunda Guerra Mundial, mediante el Decreto Gran-Ducal de 4 de agosto de 1945 se creó un Consejo Económico Nacional que sustituyó al Consejo Económico de 3 de diciembre de 1931<sup>468</sup>.

Por su parte Italia también decidió encontrar consenso con los sindicatos en el proceso constituyente que dio lugar a la Constitución de 27 de diciembre de 1947. Finalmente, en el artículo 99 del citado texto, se recogió el *Consejo Nacional de Economía y Trabajo*, órgano que no llegaría a fundarse a causa de la falta de consenso<sup>469</sup>, hasta el 5 de enero de 1957, fecha de su primera regulación normativa.

Para concluir, el *Consejo Nacional de Economía y Trabajo* italiano ha sido capaz de sobrevivir al menos constitucionalmente, toda vez que no ha podido ser suprimido en el referéndum que así lo preveía, celebrado el 4 de diciembre de 2016 a propuesta del Primer Ministro RENZI.

#### 6.6. EVOLUCIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En lo que se refiere a la representación de intereses socioeconómicos en órganos de labor consultiva en España, vamos a distinguir cuatro períodos para una mejor comprensión y análisis. Por un lado se tratarán los principales órganos del período de la Restauración, luego los de la Segunda República, posteriormente se estudiarán los de la etapa franquista y preconstitucional, para por último abordar los del periodo postconstitucional, concretamente desde la

---

<sup>467</sup> Se creó por Decreto Gran-Ducal de 10 de noviembre de 1944.

<sup>468</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F., ROJO TORRECILLA, E., *op.cit.*, pág. 261.

<sup>469</sup> STRAMACCI, M., *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Giuffré, Milán, 1959, págs. 31-70.

aprobación de la Constitución Española de 1978 hasta la aprobación de la *Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social*.

### **6.6.1. De la Comisión de Reformas Sociales de la Restauración al Consejo de Economía Nacional de la Dictadura primorriverista**

El comienzo de la Restauración en España a fines de 1874 marca la génesis del intervencionismo español para dar solución a la cuestión obrera, mejorar las condiciones de los trabajadores y reducir la progresiva conflictividad. Como señala PALACIO MORENA, la filosofía liberal que enarbó el camino para el paso en España del Antiguo Régimen al primer constitucionalismo decimonónico, había demostrado sus apuros, o mejor dicho sus carencias, para integrar a las nuevas fuerzas sociales que con mayor retraso a otros Estados de Europa comenzaban a organizarse<sup>470</sup>.

En ese ambiente, algunas ideas novedosas lideradas por intelectuales españoles vinculados a la Institución Libre de Enseñanza,<sup>471</sup> influyeron en políticos de la talla de CÁNOVAS DEL CASTILLO<sup>472</sup> o MORET que deciden la creación de una Comisión que, todavía no denominada oficialmente como *Comisión de Reformas Sociales*, puede ser apreciada como la primera medida de política social amparada por el liberalismo español<sup>473</sup>.

La Comisión fue creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 para estudiar las cuestiones que interesaban al bienestar de las clases obreras, industriales, agrícolas y que afectaban a las relaciones entre el capital y el

---

<sup>470</sup> PALACIO MORENA, J. I., *La construcción del Estado Social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, pág. 10.

<sup>471</sup> Destacó Gumersindo de Azcárate. Sobre su papel ver ÁLVAREZ JUNCO, J., "La Comisión de Reformas Sociales: intentos y realizaciones", en *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Seminario de Historia de la Acción Social, 1986, pág. 152.

<sup>472</sup> En España, la encíclica *Rerum Novarum* se dio a conocer gracias a la labor de Cánovas. ALZAGA, O., *La primera democracia cristiana en España*, Ariel, Barcelona, 1973, pág. 55.

<sup>473</sup> DE LA CALLE VELASCO, M<sup>a</sup>. D. "La Comisión de Reformas Sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social", en *Studia historica. Historia contemporánea*, nº 2, 1984, pág. 13.

trabajo<sup>474</sup>, porque ya no era posible “*prolongar esta situación sin menoscabo de la paz pública*”<sup>475</sup>.

Los objetivos de la Comisión fueron básicamente los siguientes<sup>476</sup>:

- La implantación de jurados mixtos como medio para resolver las cuestiones conflictivas entre obreros y empresarios.
- El Estudio de las medidas que permitieran a los municipios y a las diputaciones provinciales iniciar y auxiliar a las Cajas de Retiro y Socorro para enfermos e inválidos.
- El análisis de las condiciones de trabajo de los niños y de las mujeres en las fábricas, en las minas y en los campos, estudiando los horarios, la asistencia a la escuela y los supuestos en los que debía sancionarse.
- La preocupación por la higiene y la salubridad de los talleres.
- La creación de bancos agrícolas e instituciones de crédito que faciliten créditos a colonos y agricultores.
- El estudio de reformas en las leyes desamortizadoras, con el objeto de facilitar la adquisición de tierra a los colonos y trabajadores
- El estímulo de la iniciativa privada para crear sociedades de socorros mutuos, cooperativas y seguros de vida.
- El estudio de reformas en la legislación municipal para el estímulo de la construcción de habitaciones baratas y sanas.

Para el desarrollo de sus trabajos se nombraron a catorce personas<sup>477</sup> incluyendo al Presidente CÁNOVAS DEL CASTILLO y al Secretario AZCÁRATE<sup>478</sup>, siendo uno de sus primeros encargos la realización de una

---

<sup>474</sup> Así fue el objetivo que se marcó con esta institución tal y como señaló el art. 1 del Real Decreto de 5 de diciembre de 1883.

<sup>475</sup> El Preámbulo al Decreto realizado por el Ministro de la Gobernación Segismundo Moret.

<sup>476</sup> Se incluyeron en el art. 2 del Real Decreto de 5 de diciembre de 1883.

<sup>477</sup> Destaca el dato de que ninguno de sus miembros fuera miembros de algún organismo obrero.

<sup>478</sup> Recuerda Palacio Atard que “*Monárquicos de los partidos turnantes y republicanos trabajarán, pues, en la labor encomendada a esta Comisión*”. PALACIO ATARD, V., *La España del Siglo XIX (1808-1898)*, Espasa-Calpe, Madrid, 1978, pág. 591.

encuesta<sup>479</sup>a personalidades de las organizaciones obreras relacionadas con los fines de la Comisión, si bien muchas de las “*respuestas orales no fueron coherentes con la amplitud del cuestionario y se limitaban a destacar aquellos aspectos que consideraban más hirientes los que participaban en la encuesta*”<sup>480</sup>, destaca la de IGLESIAS de 11 de enero de 1885, no tanto por lo que manifestó sino por la aceptación de los trabajos de la Comisión por el que ya era por entonces fundador del Partido Socialista Obrero Español<sup>481</sup>.

Algunos años después, el Real Decreto de 13 de marzo de 1890 reestructuró la Comisión dotándola de una nueva organización<sup>482</sup>, pasándose a denominar ya definitivamente como *Comisión de Reformas Sociales* y aumentándose sus competencias encargándola ahora de “*preparar todos los proyectos de Ley, lo mismo los que procedan de su iniciativa propia como los que, a propuesta del Gobierno, le sean sometidos, y tiendan al mejoramiento del estado de las clases obreras, o de sus relaciones económicas con las clases productoras*”<sup>483</sup>, al igual que debía informar sobre cualesquiera puntos que el Gobierno les sometiera.

En cualquier caso, los trabajos de esta institución finalizarían en 1903 cuando aparece con el Gobierno conservador de SILVELA el *Instituto de Reformas Sociales*.

El *Instituto de Reformas Sociales* lo creó el Real Decreto de 23 de abril de 1903 manteniendo en lo esencial<sup>484</sup> el proyecto apadrinado, pero fallido, del *Instituto de Trabajo* que había presentado CANALEJAS en 1902, por entonces Ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, que con unas funciones semejantes a las del Ministerio de Trabajo belga<sup>485</sup>, pretendía mejorar las condiciones de la clase trabajadora y atenuar los problemas sociales propios de los enfrentamientos entre éstos y los empresarios.

---

<sup>479</sup> ESPUNY TOMÁS, M. J., “El tiempo del trabajo: La ordenación histórica de una conquista laboral”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 67, 1997, págs. 1825-1828.

<sup>480</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., “Orígenes de la política social en España” en *Libro de homenaje al maestro Mario de la Cueva*, UNAM, México, 1981, pág. 401.

<sup>481</sup> *Ibid.*, pág. 403.

<sup>482</sup> Por medio del Real Decreto pasan a integrar el órgano treinta personas.

<sup>483</sup> Art. 6.1 del Real Decreto de 13 de marzo de 1890.

<sup>484</sup> PALACIO MORENA, J. I., *op.cit.*, pág. 63.

<sup>485</sup> *Ibid.*, pág. 54.

Finalmente el Instituto de Reformas Sociales dependió orgánicamente del Ministerio de la Gobernación. Estuvo formado en un principio por treinta personas, de los que dieciocho eran de libre designación del Gobierno, mientras que los doce restantes eran elegidos a partes iguales por la patronal y los sindicatos, ambos en la proporción de dos representantes de la gran industria, dos de la pequeña industria y dos de la clase agrícola<sup>486</sup>. Esta composición varió con el tiempo, prueba de ello es la gran reforma orquestada por el Real Decreto de 14 de octubre de 1919 cuando fijó el número de miembros en sesenta, ahora divididos en doce de designación por el Gobierno, dieciséis nombrados a requerimiento del Instituto por las entidades que creyese conveniente llamar para colaborar en su obra y, dieciséis respectivamente, por la patronal y por el elemento obrero<sup>487</sup>.

Orgánicamente el Instituto se organizó en sus inicios, tal y como señaló el Reglamento de 15 de agosto de 1903, en una serie de órganos unipersonales como el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario General (como centro administrativo del Instituto); y, unos órganos colegiados, como el Pleno, las tres Secciones (la Sección de Policía y Orden Público, la Sección Jurídica y la Sección de Relaciones Económico-sociales), el Consejo de Dirección (órgano encargado de cooperar con el Presidente en las funciones propias de la Administración activa<sup>488</sup>), y las secciones Técnico-administrativas de Legislación e Información, de Inspección y de Estadística.

Los objetivos más destacados que se encomendaron al Instituto de Reformas Sociales fueron:

- A) Preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido; y para este fin, además de responder a las consultas de los Ministerios y a todas las demandas atendibles, disponía de libertad de iniciativa, si bien sometiendo siempre sus propuestas a la aprobación del Gobierno.

---

<sup>486</sup> Así lo dispuso el art. 2 del Real Decreto de 23 de abril de 1903.

<sup>487</sup> Esta fue la distribución que estipuló el art. 6 del Real Decreto de 14 de octubre de 1919.

<sup>488</sup> Con el art. 38 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales de 15 de agosto de 1903 por Administración activa se entendía, la propuesta del personal; la declaración de méritos; la declaración de aptitud para el ascenso de los empleados; las correcciones disciplinarias de los distintos funcionarios; la inspección de los servicios administrativos en la Secretaría General y en las Secciones técnicas y el régimen económico del Instituto.

B) Cuidar de la ejecución de las leyes del trabajo por medio de los servicios de inspección y estadística.

C) Favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras, por medio del asesoramiento, del estudio y de la mediación para prevenir o en su caso resolver los conflictos.

Respecto de los frutos de la labor que desempeñó, podemos señalar que por lo general el balance fue positivo. Algunos de sus trabajos fueron demasiado extensos, pero en cambio tuvo el mérito de ser, a pesar de las vicisitudes del momento, un órgano en el que trabajaban conjuntamente “*republicanos y conservadores, católicos y librepensadores*”<sup>489</sup>.

La crisis, la tensión y la violencia social desembocaron en 1923 en la llegada del “*Directorio Militar*” de Primo de Rivera que reestructuraría el Estado hacia el corporativismo, por lo que en este nuevo sistema quedaría inoperante el Instituto de Reformas Sociales, toda vez que el primer artículo del Real Decreto de 2 de junio de 1924 lo refundía en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, para que un día después por Real Orden de 3 de junio de 1924 se dispusiera que quedaba en “*suspense*”.

En cualquier caso, el artículo 2 del citado Real Decreto de 2 de junio de 1924 crea el *Consejo de Trabajo* con las facultades y composición que se aprobaran reglamentariamente, pero aunque se constituyó como “*natural heredero del Instituto de Reformas Sociales*”<sup>490</sup> resultó disímil en lo que a participación se refiere, toda vez que a pesar de que el Real Decreto de 19 de junio de 1924, que era la norma que reorganizaba el Consejo de Trabajo y su Comisión Permanente, dispusiera que de los cincuenta y nueve vocales habría dieciséis representantes de la patronal y otros dieciséis de los obreros, el contexto antidemocrático en el que se desarrolló hace que realmente estemos refiriéndonos a un órgano pseudoparticipativo<sup>491</sup>.

En los primeros años de poder de Primo de Rivera y antes incluso del Consejo de Trabajo, se decidió crear un órgano consultivo para las materias

---

<sup>489</sup> MARVAUD, A., *La cuestión social en España*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975, pág. 244.

<sup>490</sup> GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op.cit.*, pág. 140.

<sup>491</sup> *Ibid.*, pág. 141.

económicas y en particular para la defensa de las producciones y las relaciones comerciales exteriores<sup>492</sup>, que recibió el nombre, como muchos otros Consejos similares europeos, de *Consejo de Economía Nacional*. El Consejo, se creó por Real Decreto de 8 de marzo de 1924 y tuvo por competencias más destacadas todas las funciones referentes a la formación de los aranceles de aduanas, defensa de la producción y gestión y negociación de los convenios comerciales para lo cual debía “*estudiar los problemas de la producción y del consumo nacional, a los efectos de fijar las tarifas de Aduanas y nuestras relaciones con otros países*”<sup>493</sup>. El Consejo de Economía Nacional lo integraban ochenta y dos vocales: diecisiete expertos oficiales; treinta y un representantes de las organizaciones patronales; tres representantes de organizaciones sindicales; y treinta y un representantes elegidos por doscientos noventa y cuatro productores de las trece clases de arancel.

Finalizada la dictadura, el Gobierno de BERENGUER encomendado para traer la normalidad constitucional, aprobó a propuesta de su Ministro de Economía Nacional, RODRÍGUEZ VIGURI, un reglamento de carácter provisional para organizar un *Consejo Económico Superior*, sucesor del creado en 1924 pero con un número de miembros más reducido y con unas competencias restringidas a la legislación arancelaria<sup>494</sup>.

### 6.6.2. Los órganos consultivos socioeconómicos durante la II República

La Segunda República aprobó al poco de instaurarse, un Decreto del Ministro de Economía Nacional, el barcelonés D'OLWER, sustituyendo el Consejo Económico Superior por un *Consejo Asesor de Economía*. Las razones a priori eran que los Consejos de las etapas anteriores, entre los que notoriamente se encontraba el Consejo Económico Superior, se sustentaban “*en una crítica acerba del parlamentarismo y en un escepticismo total acerca del resultado de la labor*

---

<sup>492</sup> MARTÍNEZ MESA, F. J., *El Consejo de Economía Nacional. Un estudio sobre el origen de la representación de los intereses económicos en el Estado español*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1997, pág. 25.

<sup>493</sup> Art. 2 del Real Decreto de 8 de marzo de 1924.

<sup>494</sup> MARTÍNEZ MESA, F. J., *op.cit.*, pág. 32.

*parlamentaria*"<sup>495</sup> además de, como señaló el Ministro, que *"la composición que se dio al Consejo no fue ciertamente ponderada, habiendo quedado sin representación masas de intereses que por su volumen y abolengo lo merecían"*<sup>496</sup>.

El Consejo Asesor de Economía se configuró como un alto cuerpo consultivo e informativo del Gobierno, afecto al Ministerio de Economía Nacional, constituyendo la más alta representación corporativa de los intereses económicos nacionales, con la principal misión de asesorar en las cuestiones de índole económica que requiriera el Gobierno o el Ministro de Economía.

Estuvo integrado por personal técnico de la Administración de Estado y por la totalidad de los órganos consultivos del Ministerio de Economía<sup>497</sup>.

Muy acertadamente recoge GUTIÉRREZ NOGUEROLES siguiendo lo dispuesto en el Decreto, que su organización fue dual y que se estructuró en dos niveles, uno central y otro periférico o provincial. A nivel central el Pleno sería el órgano más relevante al ser la reunión conjunta de todos los organismos consultivos integrantes y, por otro lado, también se pueden reunir el número de organismos consultivos que por su especialización mejor convenga a la naturaleza de los temas que se estén tratando. A nivel periférico o provincial, los órganos relevantes fueron las Juntas Provinciales de Economía como el *"elemento de enlace y relación entre el Consejo Asesor de Economía y los intereses de orden económico provinciales"* y cuya atribución más destacable era contribuir al cumplimiento de los fines de la institución comunicando las reclamaciones en materia económica de los productores de cada provincia<sup>498</sup>.

Posteriormente, ya el 9 de diciembre de 1931, se aprobó la Constitución de la II República española, cuyo artículo 93, con clara influencia de la Constitución

---

<sup>495</sup> Preámbulo del Decreto del Ministro de Economía Nacional de 10 de julio de 1931.

<sup>496</sup> Preámbulo del Decreto del Ministro de Economía Nacional de 10 de julio de 1931.

<sup>497</sup> Que eran, la Comisión Algodonera del Estado, el Comité de Defensa de la Producción, la Comisión Mixta del Aceite, el Comité Industrial del Algodón, el Comité Oficial del Cáñamo, el Comité de la Industria Papelera, el Consejo Agronómico, el Consejo Industrial, el Instituto de Cerealicultura, la Junta Nacional del Comercio Español de Ultramar, la Junta Naranjera y la Junta Vitivinícola. De tal manera lo recogía el art. 4 del Decreto del Ministro de Economía Nacional de 10 de julio de 1931.

<sup>498</sup> Lo relativo a la estructura del Consejo se detalla en los arts. 5 y 7 del Decreto del Ministro de Economía Nacional de 10 de julio de 1931.

alemana de Weimar, dispuso la creación de un organismo consultivo en materia económica. Así, el referido artículo 93 señalaba que:

*“Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes.”*

Consecuencia del precepto constitucional se aprobó por Decreto de 23 de abril de 1932 un *Consejo Ordenador de la Economía Nacional* cuya duración dependía de la vida útil del organismo a juicio del Gobierno y que tuvo por funciones<sup>499</sup>:

- Determinar exactamente las condiciones actuales de producción y venta en el interior y en el exterior de los productos nacionales.
- Precisar las posibilidades que en producción y venta en el interior y en el exterior tienen los productos nacionales.
- Articular un plan de racionalización de la economía nacional.

El Consejo lo formaban quince miembros designados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, entre los que existió un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y los doce vocales, si bien, tuvo una vida fugaz en tanto que fue suprimido por Decreto de 2 de agosto de 1934 una vez llega al Gobierno la C.E.D.A., restableciéndose nuevamente en abril de 1936 por el Decreto de 8 de abril, pero el comienzo de la Guerra Civil en julio de ese mismo año paralizará su funcionamiento<sup>500</sup>.

Es importante destacar también los acontecimientos que sucedieron alrededor del *Consejo de Trabajo* creado en 1924. A los pocos días de implantada la República, la Orden de LARGO CABALLERO de 18 de abril de 1931 dispuso que las vacantes que existieran o se produjesen en las representaciones patronal y obrera de la Comisión Permanente del Consejo de Trabajo, se proveerían por designación de la representación respectiva, a lo que a finales de año se sumó un nuevo Decreto, éste de 3 de noviembre, reorganizando el Ministerio de Trabajo y Previsión, ante lo cual el *Consejo de Trabajo* se articuló como *“Cuerpo consultivo superior del Gobierno en materia de legislación social, sin otras reservas que la preeminencia del Consejo de Estado en los asuntos en que haya de ser oído este alto Cuerpo, y como organismo especialmente encargado del estudio, proposición y difusión de*

---

<sup>499</sup> Así lo dispuso el art. 2 del Decreto de 23 de abril de 1932.

<sup>500</sup> MARTÍNEZ MESA, F. J., *op.cit.*, pág. 36.

*las disposiciones legales referentes a los problemas económico sociales en su más alto sentido*"<sup>501</sup>.

El Reglamento Interno del Consejo de Trabajo se aprobó el 11 de enero de 1932<sup>502</sup> y fue la norma que dictó el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Trabajo y Previsión que regulaba la organización y funcionamiento del órgano consultivo.

De esta forma podemos señalar que:

- A) El Consejo de Trabajo se integraba de un Presidente, dos Vicepresidentes (uno primero y otro segundo), tres vocales designados a discreción del Ministro; tres vocales natos (el Subsecretario, el Director General de Trabajo y el representante de España ante la O.I.T.); tres vocales y sus suplentes designados por los Sindicatos agrícolas y Cajas rurales de préstamo, por los Pósitos de pescadores y otro por las demás Cooperativas y Mutualidades; y cuarenta y ocho representantes elegidos con absoluta paridad entre las asociaciones profesionales de patronos y las asociaciones profesionales obreras<sup>503</sup>. El cargo tendría una duración de cuatro años<sup>504</sup>.
- B) Los órganos del Consejo de Trabajo eran: el Presidente, el Pleno, la Comisión Permanente, las Subcomisiones y una serie de dependencias técnico-administrativas (la Secretaría General, la Asesoría General y el Consultorio Jurídico).

La presidencia del Consejo de Trabajo y de la Comisión Permanente recaían en la misma persona y asumió la representación y dirección corporativa y económica del Consejo teniendo como funciones más destacables: convocar al Consejo y a la Comisión Permanente, ordenar sus

---

<sup>501</sup> Art. 2 de Decreto de 3 de noviembre de 1931.

<sup>502</sup> Dicho Reglamento tuvo distintas modificaciones durante la República, tales como las introducidas por el Decreto de 21 de noviembre de 1933, el Decreto de 3 de febrero de 1934, el Decreto de 27 de junio de 1934 y el Decreto de 30 de octubre de 1935.

<sup>503</sup> Art. 27 del Decreto de 3 de noviembre de 1931 y art. 4 del Decreto de 11 de enero de 1932.

<sup>504</sup> Art. 29 del Decreto de 3 de noviembre de 1931 y art. 6 del Decreto de 11 de enero de 1932.

trabajos y distribuirlos y, por ejemplo, ordenar e inspeccionar los trabajos de las dependencias técnico-administrativas del Consejo<sup>505</sup>.

El Pleno se reunía en sesión ordinaria dos veces al año, una en el mes de abril y otra en el mes de octubre, con el fin de examinar y discutir los anteproyectos o bases de Leyes y demás asuntos que le sometiera el Gobierno o la Comisión Permanente, así como también para acordar y dirigir mociones al Gobierno o, encargar a la Comisión el estudio de los asuntos que considerase oportuno. Era, en cualquier caso, posible celebrar sesiones extraordinarias siempre que lo considerase necesario el Gobierno o la Comisión Permanente con la previa autorización del Ministro de Trabajo y Previsión Social<sup>506</sup>.

La Comisión Permanente tenía por funciones, entre otras, preparar y redactar, por iniciativa del Gobierno, los anteproyectos de ley; proponer al Ministro que trasladara al Consejo aquellos proyectos de ley que así lo requiriesen por su importancia a juicio de la Comisión; desarrollar las bases legislativas aprobadas por el Consejo, o, estudiar y tramitar todos aquellos asuntos que el Gobierno le encomendase y especialmente los informes que el mismo le pidiese. Estuvo constituida por el Presidente y los dos Vicepresidentes, uno de los vocales de libre designación, los tres vocales natos con voz pero sin voto, un vocal más elegido entre los miembros designados por los Sindicatos agrícolas y Cajas rurales de préstamo, por los Pósitos de pescadores y por las demás Cooperativas y Mutualidades y cinco vocales de los patronos y cinco de los obreros. Se reunía dos veces al mes, sin perjuicio de reunirse en más ocasiones si así lo consideraba necesario el Presidente o la misma Comisión<sup>507</sup>.

Para preparar los asuntos del Consejo de Trabajo existían unas Subcomisiones especiales<sup>508</sup> cuyo cometido era examinar antes que la Comisión Permanente el examen de los informes y mociones

---

<sup>505</sup> Art. 22 del Decreto de 11 de enero de 1932.

<sup>506</sup> Art. 7 del Decreto de 11 de enero de 1932.

<sup>507</sup> Arts. 8 a 16 del Decreto de 11 de enero de 1932 y arts. 33 a 36 del Decreto de 3 de noviembre de 1931.

<sup>508</sup> Arts. 17 a 21 del Decreto de 11 de enero de 1932 y arts. 37 y 38 del Decreto de 3 de noviembre de 1931.

encomendados a la Comisión. El número de Subcomisiones dependía de los servicios de la Dirección General de Trabajo y Servicio de Cultura Social.

Por último, existieron además una serie de dependencias técnico-administrativas como la Secretaría General<sup>509</sup>, que fue el órgano administrativo para el archivo, la expedición de certificaciones, registro de entrada y salidas; la Asesoría General<sup>510</sup>, cuyos miembros al mando de un Asesor General preparaban las mociones, anteproyectos y dictámenes; y el Consultorio Jurídico<sup>511</sup> que de manera general se encargaba del estudio comparado de la legislación y jurisprudencia nacional e internacional en materia social y, del examen y resolución de las consultas formuladas por los empresarios y por los trabajadores acerca del cumplimiento de las normas sociales.

Para finalizar es destacable apreciar la precocidad de la República en aprobar esta clase de normas, lo que describe perfectamente la urgencia y el interés que existió hacia los órganos consultivos de carácter laboral, pero resultó, como en otros tantos asuntos, que el estallido de la Guerra civil truncó las expectativas que había despertado.

### **6.6.3. El Consejo de Economía Nacional durante el régimen del general Franco**

El nuevo régimen político nacido después de la Guerra vio con buenos ojos la instauración de un régimen corporativo. El rechazo a la democracia liberal y al régimen de partidos fue rápidamente vislumbrado y muy pronto se organizó un Estado corporativo.

A esto responde la creación por Ley de 4 de junio de 1940 del *Consejo de Economía Nacional*, Consejo que desde una perspectiva histórica debemos

---

<sup>509</sup> Arts. 26 y 27 del Decreto de 11 de enero de 1932 y art. 42 del Decreto de 3 de noviembre de 1931.

<sup>510</sup> Arts. 28 a 31 del Decreto de 11 de enero de 1932 y art. 43 del Decreto de 3 de noviembre de 1931.

<sup>511</sup> Arts. 32 a 35 del Decreto de 11 de enero de 1932 y art. 42 del Decreto de 3 de noviembre de 1931.

considerar antecedente del Consejo Económico y Social actual, no tanto por su composición, sino porque sus competencias y organización se asemejan de alguna manera con el actual.

El Consejo de Economía Nacional fue, tal y como disponía la Ley, un organismo autónomo de trabajo, consultivo, asesor y técnico de los asuntos económicos<sup>512</sup>, que estaba constituido por un Presidente, por un Secretario General y un número de vocales Consejeros, nombrados directamente por el Jefe del Estado entre el personal que considerase más capacitado, siendo en todo caso vocales tanto el General Jefe del Alto Estado Mayor, como el Delegado Nacional de Sindicatos<sup>513</sup>. Se puede observar, consecuentemente, que el Consejo era un organismo dependiente del Gobierno<sup>514</sup>.

En este sentido era un órgano “*técnico y político*”<sup>515</sup> sin un número fijo de miembros. Sus cometidos se reducían a entender, desarrollar y proponer soluciones a los problemas que, o bien el Jefe del Gobierno, o en su caso, el Consejo de Ministros, le solicitasen, al igual que debía informar sobre todos los asuntos que le sometiera el Jefe del Gobierno, el Consejo de Ministros o, cualquiera de los Ministros en sus respectivas materias. Entre sus competencias destacó el derecho de iniciativa, toda vez que podía elevar al Gobierno aquellas propuestas o estudios que sobre la economía entendiera conveniente someter a su consideración<sup>516</sup>.

En cuanto a su primera estructura interna, el Consejo se organizaba en la Presidencia, la Secretaría General, la Comisión Permanente y en el número de Ponencias y Secciones que fueran necesarias para el desarrollo de sus actividades<sup>517</sup>.

Diecisiete años después de su creación, se aprobó el Decreto de 13 de septiembre de 1957, por el que se establecían las normas de funcionamiento del

---

<sup>512</sup> Art. 1 de la Ley de 4 de junio de 1940.

<sup>513</sup> Art. 2 de la Ley de 4 de junio de 1940.

<sup>514</sup> VANACLOCHA BELLVER, F. J., “Estudio sobre el desarrollo por ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucional”, en *Cuadernos de Documentación*, nº 32, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1980, pág. 27.

<sup>515</sup> MARTÍNEZ MESA, F. J., *op.cit.*, pág. 59.

<sup>516</sup> Art. 5 de la Ley de 4 de junio de 1940.

<sup>517</sup> Art. 3 de la Ley de 4 de junio de 1940.

Consejo. Sin cambios significativos<sup>518</sup> sobre las características que se acaban de describir, destacan los siguientes:

- A) Se consagró como el superior órgano consultivo de España en materias económicas, quedando adscrito desde el punto de vista administrativo a la Presidencia del Gobierno<sup>519</sup>.
- B) Quedaron fijados una serie de temas<sup>520</sup> en los que el Consejo debía informar con carácter preceptivo: los planes económicos nacionales y de ordenación de la producción; las directrices generales de la política monetaria, del comercio exterior, política de salarios y seguros sociales; Planes generales de inversión pública y de orientación y estímulo de la inversión privada; reformas generales del sistema tributario y tarifas de aranceles; ordenación de la política general de comercio interior; creación de cajas especiales u organismos autónomos; planes y proyectos de obras públicas, repoblación forestal y planes generales de la política de crédito.
- C) Mientras que la Ley de creación no hacía referencia alguna a la reunión del Pleno del Consejo, el Decreto por el que se establecían las normas de funcionamiento, dispuso que al Pleno le correspondían los dictámenes referentes a materias cuyo informe fuese preceptivo y todos aquellos que lo mereciesen a juicio del Presidente del Consejo<sup>521</sup>.

#### 6.6.4. Los proyectos de la Transición

Desde que murió el general FRANCO y hasta la aprobación de la Constitución Española de 1978, hubo algunos intentos por institucionalizar la representación de intereses socioeconómicos por medio de órganos consultivos de

---

<sup>518</sup> MARTÍNEZ MESA, F. J., *op.cit.*, pág. 289.

<sup>519</sup> Art. 1 del Decreto de 13 de septiembre de 1957.

<sup>520</sup> Art. 6 del Decreto de 13 de septiembre de 1957.

<sup>521</sup> Art. 14 del Decreto de 13 de septiembre de 1957.

composición, funciones e incluso de denominación parecida a los órganos que por entonces existían en Europa<sup>522</sup>.

En concreto, fueron cuatro los intentos que se conocen, antes de la aprobación de la Constitución, que intentaron la representación institucionalizada con función consultiva de los intereses socioeconómicos, a saber:

A.- El primer Gobierno de la Monarquía presidido por ARIAS NAVARRO tuvo como Ministro de Relaciones Sindicales a MARTÍN VILLA, dirigente que intentó desde enero de 1976 una reforma sindical. En el marco de esa reforma sindical apareció su intención de construir un Consejo Económico y Social con funciones más o menos parejas a las que estipulaban algunas Constituciones democráticas europeas y con miembros representantes del mundo del trabajo.

El plan pasaba por mejorar las libertades y el derecho de asociación sindical, y así con la celebración del Pleno del Congreso Sindical, lograr una serie de objetivos entre los que sobresalen:

- La separación de las Uniones de Trabajadores y Empresarios.
- La sindicación voluntaria y libre en asociaciones sindicales de empresas y de ámbito mayor.
- La independencia respecto del Gobierno.
- El reconocimiento de ciertos derechos sindicales como huelga, reunión.
- La creación de un Consejo Económico y Social.

El Consejo Económico y Social que propuso se trataba de un espacio de encuentro de los interlocutores sociales representativos a excepción de los de cuño comunista, si bien, como en todos los demás ejemplos que en este apartado se desarrollarán, nunca comenzó a funcionar.

B.- Igualmente destaca el conocido como Proyecto de ARIAS NAVARRO. Este plan de crear un Consejo Económico y Social se encuadraba dentro del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes

---

<sup>522</sup> En muchos países europeos ya se había dado la transformación de los antiguos Consejos Económicos asesores en Consejos Económicos y Sociales como institutos de participación de las organizaciones sociales en el proceso legislativo. Eran, por ejemplo, los casos de Italia (1947), de Holanda (1950), de Francia (1958), de Dinamarca (1962) y de Irlanda (1973).

Fundamentales<sup>523</sup> que presentó el Gobierno de ARIAS NAVARRO en mayo de 1976.

El Título IV del citado Proyecto recogió en cuatro artículos (del artículo 30 al 33) las pinceladas de un Consejo Económico y Social como "*órgano consultivo y de colaboración en materia de política económica y social y en la planificación del desarrollo*" cuyo cometido sería el elaborar dictámenes preceptivos en los proyectos o proposiciones de Ley en materia económica y social.

De su composición tan sólo se hacía mención a que lo formarían los "*representantes de los trabajadores, de los empresarios, de la Administración y de otros intereses colectivos*".

Finalmente, señalaba el Proyecto, en la Disposición transitoria sexta, que el Consejo de Economía Nacional continuaría con sus funciones hasta que la Ley que debía en su caso regular la organización, funciones y composición del Consejo Económico y Social así lo previese.

C.- Brevemente aludimos también al Anteproyecto que en octubre de 1976 presentó el por entonces Ministro de Relaciones Sindicales y luego Presidente de la Cruz Roja Internacional, DE LA MATA GOROSTIZAGA, cuya justificación atendía a la Recomendación N<sup>o</sup> 113 que la Organización Internacional del Trabajo había aprobado en Ginebra el 23 de junio de 1960, con el propósito de promover la institucionalización de instancias tripartitas para el diálogo.

El Anteproyecto era muy breve, apenas contaba con seis artículos, preveía un Consejo como "*órgano deliberante, consultivo y de colaboración en materia de política económica y social y en la planificación del desarrollo*"<sup>524</sup>, con una composición de trescientos miembros a razón de cien representantes de los trabajadores y entre esos cien, diez de las asociaciones de funcionarios; cien de los empresarios y de ellos, diez de las asociaciones cooperativas y cinco de las empresas nacionales y, por último, cien representantes de la Administración Pública y de otros intereses colectivos, de ellos, treinta personalidades cualificadas en el orden económico, social, científico o cultural y treinta representantes de actividades sociales como las de organizaciones de consumidores, culturales, docentes, del medio ambiente,

---

<sup>523</sup> AA.VV., *El Constitucionalismo frustrado. Proyectos españoles de 1834 a 1976*, Dykinson, Madrid, 2014, págs. 359-361.

<sup>524</sup> Art. 1 del Anteproyecto de Ley.

de defensa de la naturaleza, de las asociaciones familiares y otras de naturaleza análoga.

La misión general encomendada era *“promover el desarrollo de la economía de acuerdo con el bien común de la Nación, velar por los intereses de la producción y del trabajo y estudiar y proponer la adaptación o transformación de las estructuras económicas y sociales, en función de la evolución tecnológica y las exigencias de bienestar y de mejora de las condiciones de vida con arreglo a criterios de justicia social”*<sup>525</sup> mientras que las funciones particulares eran:

- Participar en las tareas legislativas con carácter preceptivo y previo, exponiendo su criterio en los proyectos o proposiciones de ley en materia de política económica y social.
- Participar en la elaboración y aplicación de los planes de desarrollo.
- Someter a la consideración del Gobierno propuestas de disposiciones legales sobre materias que afecten a la competencia del Consejo.
- Realizar estudios, encuestas o informes, por propia iniciativa o a invitación del Gobierno, sobre problemas de productividad, empleo, formación y readaptación profesionales, protección a los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad y bienestar social y, en general, cualquier otro extremo que afecte a la política económica y social.
- El Consejo Económico y Social podía dirigirse al Gobierno proponiendo cualquier reforma encaminada a favorecer la realización de los objetivos antes señalados y exponiendo su criterio sobre la ejecución de los planes o programas de acción de carácter económico y social.

D.- En último lugar, el *Proyecto de Ley de Reestructuración del Consejo de Economía Nacional* que curiosamente se aprobó en el Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 1976, que a la vez fue el que desechó el Anteproyecto que se acaba de estudiar.

El Consejo de Economía Nacional se definía como *“órgano consultivo, asesor y técnico en los asuntos de importancia que afecten a la economía nacional”*<sup>526</sup>, las

---

<sup>525</sup> Art. 1 del Anteproyecto de Ley.

<sup>526</sup> Art. 1 del Proyecto de Ley.

competencias previstas eran: informar, con carácter preceptivo, los anteproyectos de ley sobre ordenación económica y social; recabar las estadísticas necesarias para elaborar sus informes del Instituto Nacional de Estadística; dictaminar cuantas cuestiones le fueren sometidas por el Gobierno; presentar mociones al Gobierno sobre asuntos de su competencia y, por último, fomentar y servir de marco al diálogo institucionalizado.

Del Proyecto de Ley finalmente podemos destacar su composición. El organismo quería formarse por doscientas cincuenta personas, de las que cuarenta eran designadas libremente por el Gobierno entre destacadas personalidades, setenta elegidos por las organizaciones de trabajadores, otros setenta por los empresarios, cuarenta representantes de las entidades agrarias y cooperativas, diez por parte de los consumidores y veinte, por los colegios y corporaciones profesionales<sup>527</sup>.

#### **6.6.5. El Consejo Económico y Social desde la Constitución de 1978 hasta la aprobación de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de España**

En los más de doce años que transcurrieron entre la Constitución de 1978 y el 17 de junio de 1991, fecha en que se aprobó la vigente Ley de creación del Consejo Económico y Social, existieron intentos del Gobierno, de los Grupos de representación parlamentaria y de la sociedad civil, por crear un Consejo Económico y Social.

##### *6.6.5.1. Iniciativas de creación desde el Gobierno*

Se puede hacer referencia a dos propuestas desde el seno del Gobierno por crear un Consejo Económico y Social en el período postconstitucional.

El primero de los intentos aparece en forma de Anteproyecto de Ley. Lo elaboró el Instituto de Estudios Sociales el 18 de noviembre de 1980 por petición del Ministerio de Trabajo. Entre sus características cabe extraer las siguientes:

---

<sup>527</sup> SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN, *Informe sobre los Consejos Económicos y Sociales*, tomo I, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977, pág. 35.

- Era un órgano consultivo, sin funciones legislativas ni ejecutivas<sup>528</sup>.
- El órgano a crear debía ser una institución para el diálogo entre los agentes socioeconómicos<sup>529</sup>.
- El órgano serviría para la concertación en los planos sectoriales de todo el Estado<sup>530</sup>.

La otra propuesta, esta de mucho mayor contenido, fue el Proyecto de Real Decreto que el Gobierno de GONZÁLEZ remitió al Consejo de Estado el 6 de julio de 1988 y que éste dictaminó favorablemente el 6 de octubre de ese mismo año.

Del articulado se pueden enumerar las siguientes características:

- Se diseñó como un órgano colegiado de la Administración Central del Estado que debía servir como plataforma institucional de diálogo y deliberación entre las principales fuerzas sociales<sup>531</sup>.
- Para garantizar su operatividad su composición se ceñía a cuarenta miembros. Trece designados por los sindicatos más representativos, trece por las asociaciones empresariales con capacidad representativa y, trece miembros de reconocida experiencia en el campo socioeconómico y laboral, que actuarían como independientes, y por último el Presidente, que sería nombrado por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social<sup>532</sup>.
- Sus funciones pasaban por emitir, de un modo preceptivo o facultativo, opiniones acerca de los asuntos que en materia socioeconómica le remitiera el Gobierno de España u otros órganos constitucionales<sup>533</sup>.
- Se previeron unos órganos de funcionamiento colegiados y otros unipersonales. Entre los últimos se encontraban el Presidente, los dos Vicepresidentes y el Secretario General; mientras que como órganos

---

<sup>528</sup> Art. 1.b) del Anteproyecto de Ley.

<sup>529</sup> Art. 1.e) del Anteproyecto de Ley.

<sup>530</sup> Art. 1.e) del Anteproyecto de Ley.

<sup>531</sup> Art. 1 del Proyecto de Real Decreto.

<sup>532</sup> Art. 4 del Proyecto de Real Decreto.

<sup>533</sup> No se indica en el Proyecto a qué órganos consultivos se refiere. Arts. 11 y siguientes del Proyecto de Real Decreto.

colegiados figuraban el Pleno, la Comisión Permanente, las Secciones y los Grupos de Trabajo.

#### 6.6.5.2. *Iniciativas de creación desde las Cortes Generales*

Son tres las proposiciones de ley que durante los años posteriores a la aprobación de la Constitución Española se tramitaron en sede parlamentaria.

La primera de ellas obedecía a la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a iniciativa del Diputado TAMAMES GÓMEZ el día 17 de noviembre de 1981 y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 11 de diciembre de 1981.

La Exposición de Motivos, que es bastante sugerente del contenido de la proposición, recogía que lejos de la nostalgia del corporativismo, el Consejo Económico obedece a la necesidad en una sana democracia de crear un *“órgano deliberante, de estudio, de participación, a través del cual, los sectores interesados, en combinación con determinados poderes públicos, puedan expresar al Gobierno y al Parlamento sus puntos de vista”*.

La proposición de ley, constaba de once artículos y una Disposición final y entre sus preceptos destaca:

- Se configura como un ente público de participación, estudios, deliberación y propuesta, que asegura la presencia de los distintos sectores económicos y de determinados poderes públicos. El Consejo podría ejercer su propia iniciativa de propuesta a las Cortes Generales y al Gobierno<sup>534</sup>.
- Su objetivo general consistía en estudiar los distintos problemas económicos y sociales del país, e informar a las Cortes Generales y al Gobierno de manera no vinculante sobre, entre otros: la previsión de la evolución económica; el establecimiento del cuadro general de los distintos planes sectoriales; o discutir sobre las previsiones presupuestarias del Estado<sup>535</sup>.

---

<sup>534</sup> Art. 1 de la Proposición de Ley.

<sup>535</sup> Art. 3 de la Proposición de Ley.

- La composición del Consejo Económico y Social propuesto tuvo un marcado carácter técnico, al estar integrado por representantes de los Ministerios, del Banco de España, de las Entidades Oficiales de Crédito, de la Banca privada, de las Cajas de Ahorro, de las Comunidades Autónomas; también por representantes de diversas organizaciones sociales (movimientos vecinales, ecologistas y cooperativistas), de los Ayuntamientos, de los empresarios, de los sindicatos, de los agricultores y ganaderos, de las Universidades, de algunos colegios profesionales, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y también por miembros designados por las Cortes Generales entre personas de reconocida solvencia<sup>536</sup>.
- En su estructura interna destaca la existencia de un Presidente y de dos Vicepresidentes y sus órganos serían el Pleno, Comisiones y grupos de trabajo<sup>537</sup>.

Esta proposición de ley no llegó a aprobarse por la oposición de la Unión de Centro Democrático, decayendo el proyecto con la finalización de la I Legislatura<sup>538</sup>.

Otra proposición de ley se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 15 de septiembre de 1986 a instancias, de nuevo, del Grupo Parlamentario Mixto (Diputados BANDRÉS MOLET y AULESTIA URRUTIA).

El texto constó de trece artículos, de dos Disposiciones transitorias y de dos Disposiciones finales. En su Exposición de Motivos se enuncia que la democracia para ser plena debe alcanzar a la economía y que *“no hay democracia económica sin la participación de los sectores sociales y económicos de la comunidad en el proceso de discusión y elaboración de la política económica”*, a lo que responde el Consejo Económico y Social.

De su contenido se pueden extraer las siguientes notas:

- Se constituye como un ente consultivo del Gobierno y del Parlamento pero independiente de los mismos<sup>539</sup>.

---

<sup>536</sup> Art. 4 de la Proposición de Ley.

<sup>537</sup> Arts. 5 y 6 de la Proposición de Ley.

<sup>538</sup> GARCÍA RUIZ, J. L., El Consejo Económico y Social: génesis..., *op. cit.*, pág. 68.

<sup>539</sup> Art. 2 de la Proposición de Ley.

- Sus funciones consistían en informar, con carácter preceptivo, de los proyectos de ley y de los Decretos relacionados con la política económica y social; en elaborar dictámenes, informes, propuestas y resoluciones a su iniciativa, o a solicitud del Gobierno o Parlamento en los asuntos socioeconómicos; en participar en la planificación de la actividad económica que el Gobierno elabore. Además, el Gobierno debía remitir cada seis meses al Consejo un informe sobre la situación económica del país y los planes al respecto<sup>540</sup>.
- Se optó por un Consejo de composición reducida: diecisiete miembros en representación de las Confederaciones Sindicales más representativas; diecisiete miembros en representación de las Confederaciones empresariales representativas; cinco miembros representando a las entidades financieras; cinco miembros en representación de las Cooperativas y las Sociedades Anónimas Laborales; cinco miembros en representación de las organizaciones sindicales de agricultores y ganadores; otros cinco de las organizaciones de pescadores; cuatro por las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, cuatro miembros designados por la Universidad Pública y un miembro por cada Consejo Económico y Social que se constituyan en las Comunidades Autónomas<sup>541</sup>.
- Dispondría el Consejo de un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario y el Consejo para sus trabajos contaba con un Pleno y Comisiones<sup>542</sup>.

La proposición de ley no llegó ni siquiera a debatirse en el Congreso de los Diputados, renunciando sus ponentes a las intervenciones, en el Pleno del día 17 de diciembre de 1986<sup>543</sup>.

Una tercera proposición de ley se impulsó desde el Grupo Mixto con la intención de crear un Consejo Económico y Social. En este caso la iniciativa partió de la agrupación de Izquierda Unidad-Esquerra Catalana y la publicación de la

---

<sup>540</sup> Art. 3 de la Proposición de Ley.

<sup>541</sup> Art. 4.1 de la Proposición de Ley.

<sup>542</sup> Art. 4.2 y arts. 8 y siguientes de la Proposición de Ley.

<sup>543</sup> GARCÍA RUIZ, J. L., *El Consejo Económico y Social: génesis...*, *op. cit.*, pág. 74.

proposición fue el 10 de abril de 1987. El texto propuesto trasladaba la intención de crear un Consejo, llamado de Planificación Económica y Social, exactamente igual al presentado en el año 1981, hecho nada sorprendente si tenemos en cuenta que el portavoz fue también el Diputado TAMAMES GÓMEZ.

La proposición nunca llegaría a convertirse en Ley por la negativa que manifestaron otros Grupos Parlamentarios, en particular el Grupo Socialista, el Grupo del Centro Democrático y Social y el Grupo de la Democracia Cristiana, que no creyeron en esos momentos en un Consejo para la planificación económica (del artículo 131.2 de la Constitución Española), sino más en “*un órgano consultor y de asesoramiento al Estado*”<sup>544</sup>, más semejante al “*de los países de nuestro entorno, al de todos los países de la Comunidad Económica Europea*”<sup>545</sup>.

#### 6.6.5.3. Iniciativas de creación desde la sociedad civil

Muy brevemente se van a recoger algunas de las demandas que desde la sociedad civil organizada pretendieron impulsar la creación de un Consejo Económico y Social.

En 1984, durante las Primeras Jornadas de Acción Institucional, la Unión General de Trabajadores (UGT) propuso la creación de un organismo que, compuesto por veinte miembros (la mitad por las organizaciones sindicales y la otra mitad por los empresarios), se encargase como órgano consultivo de una cierta planificación económica a corto y medio plazo<sup>546</sup>.

Otra de las propuestas vino de la mano de Comisiones Obreras (CC.OO) en el año 1988. Desde el sindicato entendieron que el futuro Consejo debía disponer de una composición tripartita (trece representantes de la patronal, otros trece de los sindicatos y trece miembros del Gobierno de la Nación y de las Comunidades Autónomas). De entre las funciones que previeron, se encontraban algunas propias de la planificación, la posibilidad de iniciativa legislativa en materia

---

<sup>544</sup> Intervención en el Pleno del Congreso de los Diputados del Sr. D. Pérez de Miralles el 15 de marzo de 1988. DSC-P, cit., pág. 5837. Ver: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L3/CONG/DS/PL/PL\\_093.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/PL/PL_093.PDF)

<sup>545</sup> Intervención en el Pleno del Congreso de los Diputados del Sr. Berenguer Fuster el 15 de marzo de 1988. DSC-O, CIT., pág. 5482.

<sup>546</sup> GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op. cit.*, págs. 176-177.

socioeconómica y un preceptivo informe sobre los Presupuestos Generales del Estado y sobre los anteproyectos de ley en materia socioeconómica.

En cuanto a su organización y funcionamiento, este Consejo distinguía entre órganos colegiados como el Pleno, la Comisión Permanente y las Comisiones de Trabajo; y unos órganos unipersonales, como el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario Técnico<sup>547</sup>.

Por su parte, la Unión Sindical Obrera (USO) también propuso a principios de 1988 un Consejo Económico y Social. La intención era crear un ente integrado con la presencia de los distintos sectores socio-laborales con la finalidad de responder al Gobierno y al Parlamento sobre las cuestiones que en esos asuntos le planteasen.

Se estaba pensando en un órgano con cuarenta y cinco miembros representativos de la sociedad civil organizada (empresarios, sindicatos, universidades, colegios profesionales, etc.) y con representación gubernamental, que tuviera entre sus funciones: la emisión de dictámenes en materias socioeconómicas y de planificación; la elaboración de informes, estudios y encuestas a su propia iniciativa o a petición del Gobierno o Parlamento; y la emisión de propuestas de disposiciones legislativas en materia socioeconómica.

Finalmente, se aporta la propuesta que conjuntamente planteó tanto la Unión General de Trabajadores (UGT), como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en el Acuerdo Básico Interconfederal de 10 de julio de 1979. En este sentido, el artículo 10 del citado Acuerdo Básico instaba al Gobierno a *“constituir el Consejo Económico y Social previsto en la Constitución, para que las distintas fuerzas sociales dispongan de un terreno común en el que pueda producirse el diálogo y la negociación que pudiera afectar a los grandes temas económico-sociales”*. Y por último, también se ha reconocido al Acuerdo Económico y Social (AES) de 1984, firmado por CEOE, CEPYME y UGT, como un acuerdo impulsor para crear un Consejo Económico<sup>548</sup>, toda vez que en su artículo 19 se

---

<sup>547</sup> Ibid., págs., 177-178.

<sup>548</sup> Así lo consideran tanto Santana Gómez como Gutiérrez Nogueroles. SANTANA GÓMEZ, A., *“El Consejo Económico y Social español”*, en OJEDA AVILÉS (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992, pág. 11. GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op. cit.*, págs. 181-182.

dispuso que era conveniente durante los años de vigencia del acuerdo (1985 y 1986) que se creara un *“Organismo de consulta y asesoramiento al Presidente en materia de política socioeconómica”*<sup>549</sup>.

Por todo lo anterior, se puede destacar que desde la aprobación de la Constitución, la gran mayoría de las propuestas de Consejo Económico y Social comparten la idea de vincular el Consejo a crear en base al artículo 131.2 de la Constitución Española<sup>550</sup>, aunque como la doctrina especializada en los antecedentes históricos del Consejo Económico y Social de España ha apuntado, hubo un *“giro copernicano”*<sup>551</sup> por parte del Grupo Socialista a finales de los años ochenta del siglo XX en la dirección de desconectar el futuro Consejo Económico respecto del Consejo para la planificación al que evoca el referido artículo constitucional<sup>552</sup>.

---

<sup>549</sup> El artículo 19 señalaba que *“A iniciativa del Presidente del Gobierno, las partes firmantes coinciden en la conveniencia de disponer, durante la vigencia del presente acuerdo, de un Organismo de consulta y asesoramiento al Presidente, en materia de política socioeconómica. Su composición, funciones y normas de procedimiento serán las que en su día determine el Presidente, previa consulta a las Confederaciones firmantes”*.

<sup>550</sup> *“El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”*.

<sup>551</sup> GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op. cit.*, pág. 164.

<sup>552</sup> En el apartado dedicado en este trabajo de investigación al Consejo Económico y Social de España se exponen las diferentes teorías acerca de su encaje constitucional.



**PARTE TERCERA**

---

**LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA UNIÓN  
EUROPEA**



## VII. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS ACTUALES CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Como no podía ser de otra forma, los actuales Consejos Económicos y Sociales nacionales y las instituciones similares de los Estados miembros de la Unión Europea, disponen de una serie de elementos y características que los permiten diferenciarse de otros organismos. En este sentido en esta institución destacan algunas notas que atienden a su composición y estructura y, otras, a sus funciones y facultades.

### 7.1. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA

#### 7.1.1. Carácter representativo

Desde que los Consejos Económicos vieron la luz, el asunto de la composición ha sido un tema recurrente, toda vez que no es extraño apreciar que uno de los atractivos que mayor colorido le confieren, es precisamente los miembros que lo integran.

Los Consejos desde sus orígenes siguen una estructura corporativa, infiriendo por ello, que la selección de sus miembros es en base a las corporaciones (no siempre profesionales), por entenderse precisamente que son las organizaciones y grupos los legítimos representantes de los intereses socioeconómicos de los ciudadanos.

En un primer momento la composición de los Consejos Económicos se estructuró en dos direcciones: por un lado, los que se llegaron a configurar como un órgano de expertos técnicos en la materia a asesorar, por ejemplo en temas económicos (el Consejo Económico de Letonia de 1929), o, aquellos que integraban junto a los expertos a unas organizaciones profesionales (supuesto, por ejemplo, del Consejo Económico de Weimar o del Consejo Económico de Yugoslavia de 1931). Dentro de éste último supuesto podían tener representación los Ministerios (por ejemplo, el Consejo Económico de Finlandia de 1928), o también las Cámaras profesionales (como el Consejo Económico de Luxemburgo de 1931).

Por tanto, los Estados que fueron inaugurando Consejo Económico como entidad de participación, adaptaron sus estructuras al cuerpo socioeconómico que querían tener presente. Al ser un órgano de participación, lo que se espera del mismo es una adecuada representación, por lo que para ello resulta crucial la correcta representación de los grupos que integran los sectores relacionados con los asuntos que se van a estudiar. La menor o mayor utilidad de los Consejos resultará consecuencia de la correcta o incorrecta representación.

La identificación de cuáles son los intereses a representar es una tarea capital si la representación quiere ser legítima y ser una institución, como luego veremos, de la democracia participativa. Para lograr este cometido es absolutamente imprescindible que la representatividad sea apropiada, lo que será efectivo y correcto si se da cabida a los componentes de los agentes sociales más destacados y representativos y de otros componentes de la sociedad civil. Es ineludible, como se viene diciendo, que por su composición los Consejos sean reconocidos como representativos de la sociedad que intentan representar. No olvidemos que la legitimidad de la institución pasa porque su composición sea representativa de los intereses más representativos<sup>553</sup>.

Mientras que para las instituciones que albergan la representación política las fuentes de su legitimidad orbitan en razón del sufragio universal, para los Consejos Económicos y Sociales su legitimidad no está unida al número de votos, sino que su razón está en el peso real e importancia que tienen en la sociedad las organizaciones en él representadas. A su vez, el cálculo del peso real que una organización o grupo tiene en la sociedad es bastante arduo, pudiéndose hacer la medición por medio de sistemas dispares, cuyos resultados a su vez variarían, como puede ser el cálculo según la utilidad social, estructura, influencia, por lo que concluyendo, el termómetro del peso de los grupos en la sociedad es una tarea que se demuestra compleja.

---

<sup>553</sup> En este campo el principal reto es el de la legitimidad. En concreto señala Rubio Núñez que en la configuración jurídica de la participación en las instituciones de este calado, el principal reto en este campo es el de la legitimidad, toda vez que *“la autoridad que estas instituciones tienen reside tanto en la representación de la sociedad civil que afirman ostentar, cuestionada por muchos, como en su labor”*. RUBIO NÚÑEZ, R., *“La guerra de las democracias”*, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007, pág. 95.

Sea cual fuere el sistema de valoración de los intereses que deben estar representados en los Consejos, que por lógica pretenden ser órganos de representación de los más importantes intereses socioeconómicos de un territorio determinado, le corresponde su concreción en última instancia a los poderes públicos. Una errada representación no permitiría la expresión representativa de la sociedad civil y como consecuencia inmediata, la participación activa de los ciudadanos por medio de los grupos que les representan quedaría coja o parcialmente eficaz. Criterios para la representación abundan, pero valga el caso para recordar brevemente el parecer que el Comité Económico y Social Europeo emitió en su Dictamen de 14 de febrero de 2006:

*“Para que se la reconozca como representativa, una organización europea debe cumplir nueve requisitos: estar dotada de una estructura duradera a nivel europeo; tener acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros; representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea; estar compuesta por organizaciones a las que, en el Estado miembro de que se trate, se le reconozca una representatividad de los intereses que defiende; contar entre sus miembros a organizaciones que estén presentes en la gran mayoría de los Estados de la UE; prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización; tener un mandato de representación y acción a nivel europeo; ser independiente y no estar vinculada a consignas exteriores; ser transparente, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones”<sup>554</sup>.*

La representación y la representatividad en los CES tienen tal notoriedad que han terminado por ser un asunto recurrente en el Derecho del Trabajo y en el Derecho Constitucional. Los intereses a representar están definidos por las normas o los acuerdos de representatividad. La representatividad tiene una importancia crucial si como pretende ser, los Consejos son foros de diálogo entre los grandes intereses sociales y económicos de la sociedad civil y entre ésta y el Estado.

---

<sup>554</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 14 de febrero de 2006 sobre “La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil”.

No se debe olvidar que en las democracias modernas, la representación política no llena completamente el arduo tema de la representación de la sociedad, de ahí que los Consejos Económicos y Sociales no sólo encuentren su legitimidad en ser un instrumento de representación de la sociedad civil y por ser el principal foro para articular los intereses presentes (siendo una institución del Estado), sino más bien, con mayor fundamento, por ser o, poder ser, la anexión de los intereses de grupo al interés general reflejado en las Cámaras de la representación política o, dicho de otro modo, una iluminación y orientación sobre las decisiones del poder político.

Cambiando de tercio, de manera general los Consejos Económicos y Sociales son instituciones que representan intereses económicos y sociales, de forma que para estar representados es necesario que estén integrados por los actores sociales y económicos de los diferentes intereses de la sociedad civil que se han considerado como representables.

Son así los Consejos instituciones para la sociedad civil organizada. Ellos son canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil organizada (que el Consejo articula) como instituciones adicionales de representación ciudadana. Son, como ya hemos señalado, órganos compuestos por representantes de diversos sectores de la sociedad civil organizada, primordialmente organizaciones sindicales y empresariales, cuya intención y propósito es influir con sus opiniones en las políticas socioeconómicas.

Los actores son, por lógica, los grupos que defienden los intereses económicos y sociales de los ciudadanos que tienen la suficiente dimensión como para estar representados en los Consejos, y ellos a su vez seleccionan, proponen o designan a los miembros que van a ser sus representantes en la institución.

Es la sociedad civil, por supuesto la organizada en grupos, asociaciones, u organizaciones la que importa para estar representada en los Consejos. La composición de los Consejos Económicos y Sociales se articula por medio de las organizaciones, grupos, asociaciones que vertebran la sociedad, pues la sociedad civil organizada engloba al conjunto de entidades (asociaciones, organizaciones u otras estructuras) que organizadas de forma voluntaria y no impuesta, expresan su posicionamiento en las materias que corresponda.

Ejemplos de los protagonistas que componen la sociedad civil organizada son, los interlocutores sociales (sindicatos y patronal), organizaciones no gubernamentales (valga como ejemplo, las de protección del medio ambiente<sup>555</sup> o de los derechos de los consumidores), u otras organizaciones (como las familiares, las religiosas o las de la juventud).

Como fuerzas sociales preeminentes, los consejos suelen contar con la presencia de los agentes sociales (patronal y sindicatos) y la sociedad civil organizada. Dentro de la sociedad civil organizada se circunscribe la representación a las organizaciones socioeconómicas, y dentro de ella no se puede pretender que cualquier parte de la sociedad civil esté representada, por lo que se excluyen a los movimientos, aunque estén algo estructurados, que no gozan de cierta representatividad y permanencia, y por supuesto aquellos grupos o personas que por medio de los cauces de las tecnologías de la información y de la comunicación aglutinan un número importante de seguidores pero que no cuentan con una perdurabilidad y una estructura, pues éstos estarían más cerca de lo que se conoce como opinión pública<sup>556</sup>.

Pero toda sociedad civil es cambiante y plural, de forma que necesariamente cualquier Consejo Económico y Social que se precie de dar voz a la sociedad civil, debe modificar y acoplar a las organizaciones según el peso real que vayan teniendo en la sociedad. Esta atención a los cambios en la sociedad civil y su correlativa adaptación y redefinición de la composición del Consejo es algo que se ha tomado en serio en algunos Estados<sup>557</sup>, mientras que en otros sus criterios de

---

<sup>555</sup> Si bien el asunto del medio ambiente es un tema sugerente desde hace bastantes décadas, los grupos en defensa de este interés se han multiplicado en los últimos tiempos. Sigue siendo imprescindible en esta materia el libro de NIETO NÚÑEZ, S., *La Ley del solar común (Derecho Medioambiental)*, Colex, Madrid, 1993.

<sup>556</sup> Tal y como ha advertido Rubio Núñez, internet, además de ser una herramienta de comunicación política, es un medio que ha cambiado el comportamiento social de aquellos que reúnen intereses comunes, siendo los líderes unos verdaderos creadores de opinión. RUBIO NÚÑEZ, R., "La nueva comunicación política: lenguaje, blogs, videoblogs y comunidades sociales", en *Cuadernos de pensamiento político Faes*, nº 15, 2007, págs. 204-207.

<sup>557</sup> Por ejemplo el Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia, que por medio de la Ley Orgánica de 28 de junio de 2010 adaptó su composición a la realidad del país, incluyendo asociaciones como las medioambientales o de la juventud.

representatividad siguen siendo los mismos desde hace décadas<sup>558</sup>. A nuestro entender, conceder representación a los sectores más destacados de la sociedad hace que el Consejo sea una radiografía más fiel de la realidad del país.

Visto lo visto, el asunto es capital, absolutamente crucial, porque si lo que se pretende configurar es un Consejo que refleje la realidad socioeconómica del Estado y por consiguiente ser un verdadero foro de diálogo entre los grandes intereses socioeconómicos de la sociedad civil y de éstos con el Estado, deben de estar presentes las organizaciones que realmente representen, tanto por su número como por su legitimidad, a la sociedad, aunque ninguna será capaz de abrazar en un espacio público a la totalidad de la misma sociedad.

#### *7.1.1.1. La representación general de los Consejos Económicos y Sociales*

La composición de los Consejos es uno de sus atractivos, su originalidad precisamente reside en los miembros que lo integran. Por esa razón, para una mejor comprensión se va a descender al detalle de los representantes actuales, para lo cual se darán algunos ejemplos concretos<sup>559</sup>.

De una forma excesivamente genérica se puede decir que los Consejos Económicos y Sociales incluyen a la sociedad civil, entendiendo por ella, al conjunto de los ciudadanos que en los diversos ámbitos en los que desarrollan sus actividades (especialmente los profesionales y sociales) conforman la sociedad mediante su participación en organizaciones y grupos.

Se atiende, sin intención de entrar a dar una definición de lo que otros estudiosos<sup>560</sup> con más experiencia entienden, a la sociedad civil organizada, es

---

<sup>558</sup> Es el supuesto del Consejo Económico y Social de España, cuyos intereses a representar no han variado desde su Ley de Creación del año 1991. En cualquier caso, en estos momentos se está tramitando una Proposición de Ley de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, en cuya Disposición adicional prevé que *“El Gobierno asegurará la presencia de los trabajadores autónomos en el Consejo Económico y Social”*.

<sup>559</sup> De cada una de las notas se recogerán algunos ejemplos concretos. Al ser precisamente ejemplos, no se abarca con ellos a la totalidad de los mismos.

<sup>560</sup> Interesante es la evolución que hace PÉREZ DÍAZ del concepto de sociedad civil. PÉREZ DÍAZ, V., *La primacía de la sociedad civil*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, págs. 76-102.

decir, de los espacios colectivos y organizados en los que la ciudadanía despliega sus quehaceres; a las agrupaciones por las que los ciudadanos se unen con la finalidad de por medio de ellas participar y lograr sus objetivos. Esas organizaciones profieren las voluntades de las personas que los integran, por lo que las organizaciones deben ser voluntarias e independientes de los Estados.

Se distingue por tanto la sociedad civil de la sociedad política, porque mientras la sociedad política está compuesta por el Estado y por otros organismos como los partidos políticos que buscan el poder político, la sociedad civil organizada que se integra en los Consejos, no busca el ejercicio del poder político, bastándole simple y llanamente la influencia en pro de la consecución de sus intereses.

Pero la sociedad civil es plural, dista mucho de ser un monolito homogéneo, es en definitiva una realidad extremadamente variada y compleja, de manera que las organizaciones que la componen representan a los ciudadanos agregados y personifican las preferencias individuales, que lógicamente son múltiples.

#### *7.1.1.2. La representación particular: trabajadores y empresarios*

Todos los Consejos Económicos y Sociales nacionales que existen en los Estados de la Unión Europea integran en su seno la representación de empresarios y de trabajadores.

La representación de la clase trabajadora y de la patronal como está estructurada en grandes organizaciones de empresarios y en sindicatos tiene una facilidad de incorporación a los Consejos muy distinta a la de otros intereses. Por lo general, se incluyen las grandes federaciones y confederaciones de sindicatos y de empresarios, de manera que simplemente integrando en los Consejos a las más representativas de ámbito nacional, se permite representar a la globalidad de los trabajadores y de los empresarios. De esta forma se abarcan a todos los sectores socioeconómicos, y es una buena fórmula que permite no tener que representar individualmente a cada una de las áreas profesionales<sup>561</sup>.

---

<sup>561</sup> Como, por ejemplo, los trabajadores y empresarios agrícolas, ganaderos, del comercio, de la banca. Existen, no obstante, una serie de órganos de consulta de ámbito sectorial muy específicos para las áreas socioeconómicas generalmente dependientes del departamento ministerial más cercano al sector.

El Consejo Económico y Social de España es buen ejemplo. El Grupo I (trabajadores) y en el Grupo II (empresarios) lo componen las organizaciones más representativas a nivel nacional, lo que significa dos terceras partes de la totalidad de los asientos.

En Polonia, el grupo de los trabajadores y el grupo de los empresarios, representados cada uno por veinticuatro miembros, no hace distinción sectorial, incluyéndose exclusivamente a las organizaciones de nivel nacional más representativas que participen en diversos campos de la economía.

Igualmente, en el Consejo Económico y Social de Rumanía los trabajadores y los empresarios (con una representación de treinta personas sobre un total de cuarenta y cinco) son designados por las confederaciones representativas de nivel nacional. Bulgaria, en cuyo Consejo veinticuatro de los treinta y seis miembros están designados por las organizaciones más representativas de nivel nacional, también es buen ejemplo.

Las organizaciones más representativas de trabajadores y de empresarios son las protagonistas en el Consejo Económico y Social de Luxemburgo, representando un total de treinta y seis asientos de los treinta y nueve que dispone.

Valga como último ejemplo el caso del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Malta. En este Consejo se sientan cinco miembros de la patronal y de los sindicatos más representativos a nivel nacional.

También es cierto por otro lado, que si bien una parte importante de los Consejos incluyen a las organizaciones patronales y sindicales más representativas de carácter general, bastantes de los mismos Consejos disponen de una pequeña proporción de sus miembros que representan a una dedicación laboral muy concreta, como pueden ser la agricultura, la pesca o de otros ámbitos profesionales.

En este orden de cosas, a pesar de la gran cantidad de ejemplos que de esta situación existen, se van simplemente a recoger algunas significativas muestras:

En Francia, el Consejo Económico, Social y Medioambiental, incluye aparte de a las organizaciones más representativas de los trabajadores, a una muestra de profesiones específicas como la agricultura, el comercio, los artesanos o los

autónomos. El Consejo Económico y Social de Portugal tampoco se escapa, incluyendo a representantes, por ejemplo, de la agricultura o de las profesiones liberales; mientras que el sector de la construcción, el artesanal, el comercial, el bancario y el sector turístico son protagonista también en el Consejo Económico y Social de Grecia.

Mientras no se da por lo general esa representación diferencia por sectores, por entenderse que conviven dentro de la patronal y de los sindicatos más representativos, y mientras las excepciones se descubren en sectores productivos muy relevantes del país, por el contrario sí que se observa que en una gran cantidad de Consejos Económicos y Sociales se han querido representar no a un único sindicato sino a los más representativos. De esta forma, actualmente, al igual que como ya se reparó en los años setenta del siglo pasado<sup>562</sup>, en los Estados en donde coexisten varias centrales sindicales de ámbito nacional, el legislador ha permitido que entre los sindicatos con suficiente representación (normalmente de ideologías distintas) se repartan los asientos de los Consejos.

Es un magnífico ejemplo el Consejo francés, donde hay representantes sindicales de todas las tendencias ideológicas. Actualmente cuenta con representantes de la Confederación Francesa Democrática de Trabajo (CFDT), la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos (CFTC), la Confederación General del Trabajo (CGT), Fuerza Obrera (CGT-FO), la Confederación Francesa de Gerentes y Directivos (CFE-CGC), la Unión Nacional de Sindicatos Autónomos (UNSA), la Federación Unitaria Unión (FSU) y la Unión Sindical Solidaria. Si los clasificamos en cuanto a sus posicionamientos ideológicos: a) en la ideología de reivindicación clásica del movimiento obrero, particularmente socialista o comunista encontramos a la Confederación General del Trabajo y a la Fuera Obrera; b) del catolicismo social y trabajadores cristianos están la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos y la Confederación Francesa Democrática de Trabajo y c) el resto de sindicatos generalmente de ideología progresista<sup>563</sup>.

---

<sup>562</sup> HERRERA, E., *op.cit.*, pág. 95.

<sup>563</sup> BRUNET, I., PIZZI, A., MORAL, D., *Sistemas laborales comparados. Las transformaciones de las relaciones de empleo en la era neoliberal*, Anthropos, Barcelona, 2016, pág. 89.

En otros casos, la representación no es tan diversa, como en Holanda, que la parte sindical le corresponde a tres sindicatos con divisiones ideológicas confesionales, como son, la Federación de Sindicatos Holandeses (FNV), la Federación de Sindicatos Cristianos Nacionales (CNV) y la Federación Sindical de profesionales (VCP), o como en Portugal<sup>564</sup>, en el que la parte de los trabajadores la cubren la Confederación General de Trabajadores Portugueses -Intersindical Nacional (CGTP-IN) y la Unión General de Trabajadores (UGT), o como en el caso de España, en el que el Grupo I, el de los sindicatos, lo forman por un lado la Unión General de Trabajadores (UGT) de tendencia socialista y, por otro, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) con una ideología comunista.

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

En las estructuras de los Consejos también se suelen integrar otras organizaciones representativas de algún aspecto socioeconómico de la sociedad civil. Suelen ser organizaciones que representan otros intereses socioeconómicos, como por ejemplo, asuntos relacionados con el consumo, asuntos religiosos o, también, valga como un simple ejemplo de los múltiples que hay, organizaciones relacionadas con la defensa de distinguidas causas como son las de protección del medio ambiente o las de promoción de derechos humanos.

Sin lugar a dudas el ejemplo más paradigmático es el modelo francés. De esta forma, el Consejo Económico, Social y Medioambiental, integra en sus doscientos treinta y tres asientos, a miembros de organizaciones diferentes. Por ejemplo de las asociaciones familiares, de las asociaciones de jóvenes y estudiantes, asociaciones relacionadas con el medio ambiente, consumidores, usuarios, cooperativas o autónomos.

---

<sup>564</sup> En Portugal también existen unas fuertes divisiones ideológicas. Mientras que la Unión General de Trabajadores (UGT) es socialista y más orientada al diálogo y a la concertación, la Confederación General de Trabajadores Portugueses- Intersindical Nacional (CGTP-IN), es de tendencia comunista. *Ibid.*, pág. 106.

Otro buen ejemplo se sitúa en Bulgaria. Su Consejo Económico y Social se divide en tres grupos. Uno para empresarios, otro para trabajadores y el tercer grupo lo conforman organizaciones representativas de muchos sectores, como el agrícola, la producción, los consumidores, las de los derechos de la mujer, las organizaciones ecológicas o los jubilados.

También dispone de una composición plural el Consejo Económico y Social portugués. Tiene representantes de varios sectores económicos: como el turismo, los seguros, las finanzas, por supuesto a los trabajadores y a los empresarios, pero también a las confederaciones de cooperativas, a los autónomos, y se encuentran allí representados también, por ejemplo, los intereses medioambientales, los solidarios, los intereses familiares, los jóvenes empresarios, las asociaciones por la igualdad de mujeres y hombres, la universidad, o representantes de las personas con discapacidad.

El caso de España también es digno de mención. En el grupo tercero participan los intereses agrícolas, marítimo-pesquero, los de los consumidores y usuarios y el sector de la economía social, cooperativas y sociedades laborales.

Por último, sobre esa composición amplia de intereses se incluye Rumanía, cuyo Consejo Económico y Social, copiando el ejemplo del Comité Económico y Social Europeo, incorpora a diversas estructuras de la sociedad civil en su grupo tercero, como por ejemplo, a organizaciones de derechos humanos, organizaciones para la salud y de personas con discapacidad, organizaciones para la erradicación de la pobreza, autónomos o jubilados.

Es relevante el hecho de que un abanico importante de los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados pertenecientes a la Unión Europea hace participar con voz y con voto a expertos o técnicos de reconocido prestigio. Dentro de los Consejos cercanos a nuestras fronteras, además del español que cuenta con seis expertos, destacan el portugués con cinco, el francés con diez expertos en economía, quince en asuntos sociales, culturales, deportivos o científicos y quince en medio ambiente. También en Italia cuentan con diez expertos o, en Holanda, que son once los expertos designados.

En ocasiones, las regiones se encuentran representadas en los Consejos. Son ejemplos significativos los casos de Portugal, en cuyo Consejo Económico y Social las regiones autónomas insulares de Madeira y las Azores están representadas.

No se puede obviar el Consejo francés, que con once representantes de las actividades económicas y sociales de los departamentos, las comunidades de Ultramar y de la Nueva Caledonia, integra a sus territorios insulares, y el Consejo de Grecia que incluye a dos miembros de la Unión Helénica Central de las Regiones.

Es también relevante la cantidad de Consejos Económicos y Sociales en los que están representados los intereses de la Administración. Eso ocurre muy particularmente en Croacia, en Eslovenia, en Lituania, en Finlandia o en la República Checa, cuyo Consejos son tripartitos (patronal, sindicatos y Gobierno). El caso de Croacia es significativo porque la presencia gubernamental es incluso superior a la de la patronal o a la de los sindicatos.

En otros, existe una presencia gubernamental muy inferior a la de otros intereses, como sucede, por ejemplo, en el Consejo para el Diálogo Social de Polonia o en los Consejos de Dinamarca.

Por último, en algunos casos se incluyen otros intereses, como los de las confesiones religiosas, caso éste de Hungría, cuyo Consejo Nacional Económico y Social integra a cuatro representantes de las más importantes confesiones religiosas del país<sup>565</sup>.

### **7.1.2. Carácter organizativo**

Los Consejos Económicos y Sociales se organizan de forma bastante análoga. En realidad, desde los primeros Consejos, en concreto desde el Consejo Económico de Weimar, todos se rigen por unos órganos muy similares. Baste simplemente recordar que ya eran bastante parecidos en su organización tanto el Consejo de Weimar de 1919 como el Consejo Económico Nacional de Francia de 1925.

La organización interior de los Consejos se puede clasificar generalmente en dos tipos: los órganos colegiados y los órganos unipersonales.

---

<sup>565</sup> En concreto son la Iglesia Católica, la Iglesia Luterana, la Iglesia Reformada y la Comunidad Judía.

*7.1.2.1. Los órganos unipersonales: Presidentes, Vicepresidentes y Secretarios Generales*

Existen principalmente tres órganos cuya titularidad o representación es generalmente unipersonal. Estos órganos son los de Presidente, los Vicepresidentes y el cargo de Secretario General. Eso no quita, que luego en el organigrama de los Consejos, existan personas que trabajen en la Presidencia o para los Secretarios Generales. De hecho es bastante corriente que por las funciones que se arrojan los Secretarios Generales sean las Secretarías las que acumulan mayor número de personal a su servicio.

Todos los Consejos disfrutan de una Presidencia. Generalmente le corresponden al Presidente una serie de funciones que van desde representar a la institución, convocar las reuniones o simplemente la de dirigir los debates.

En ocasiones los Presidentes son miembros del Gobierno (caso de Finlandia y de la República Checa cuyos Presidentes son los Primeros Ministros), en algunos casos los designa directamente el Gobierno (por ejemplo, en Grecia o en Italia), en otros lo designa el Parlamento (caso de Portugal). En otras ocasiones son nombrados por el Pleno (por ejemplo, en los Consejos de Francia, Rumanía o República Eslovaca), mientras que en otros es necesario el consentimiento de Gobierno y Pleno (Consejos de España o Bulgaria).

Con carácter general los Presidentes ejercen sus funciones por un período de tiempo igual al de los miembros-Consejeros, pero en alguna ocasión la Presidencia es rotativa, como sucede, valgan como buenos ejemplos, en los casos de Austria con una Presidencia rotativa por períodos de seis meses entre las cuatro organizaciones que componen el Consejo, o en los Consejos de Croacia, Polonia, Lituania, Luxemburgo y Eslovenia.

Generalmente el Presidente es elegido entre los miembros del Consejo, pero en algunas ocasiones, las menos, es elegido entre personas independientes al Consejo, como ocurre por ejemplo en el Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica, que es nombrado por el Rey entre personas independientes, o en España, que es nombrado por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los tres grupos de representación que integran el Consejo, debiendo contar la persona propuesta con

al menos dos tercios de los miembros del Consejo; o como también sucede en Italia o Portugal.

Aunque generalmente la Presidencia es un órgano unipersonal, la excepción a la regla la encontramos en Dinamarca. Allí tanto el Consejo Económico como el Consejo Económico Medioambiental comparten Presidencia, que está formada por cuatro miembros (normalmente profesores) nombrados por el Gobierno e independientes de las organizaciones representadas. De entre ellos, se elige un Presidente.

En cuanto a la figura de los Vicepresidentes éstos suelen encargarse de las funciones propias del Presidente cuando éste no puede ejercerlas. En España y en Holanda por ejemplo hay dos Vicepresidencias. Generalmente suelen existir tantas Vicepresidencias como grupos o, en el caso de que el Presidente pertenezca a algún grupo, los Vicepresidentes suelen ser de los grupos restantes (por ejemplo, en Holanda y Luxemburgo).

Sobre los Secretarios Generales suelen recaer los asuntos más técnicos y de gestión administrativa y de personal de los trabajos de los Consejos. Normalmente los desempeña una única persona, pero la excepción se localiza en Austria, que cuenta con dos secretarios, uno para el grupo de los empresarios y otro para el de los trabajadores.

#### *7.1.2.2. Los órganos colegiados: Plenos, Mesas y Comisiones de Trabajo*

Cuentan los Consejos con un Pleno o Asambleas Plenarias como principal órgano para la toma de decisiones. Lo integran todos los miembros del Consejo.

Son muy heterogéneas las características de los Plenos. Los hay algunos cuyas sesiones son en principio públicas (España, Francia, Italia, Portugal), en otras en cambio la regla general es la de la privacidad (el caso de por ejemplo de Bulgaria y Finlandia).

Es más común, eso sí, que se exija un mínimo de asistentes para la toma de decisiones, al igual que en muchos es necesario el consenso para que la resolución pueda adoptarse (Lituania, Irlanda, Croacia, Eslovenia).

También suelen existir unos órganos conocidos como Mesas o Comisiones Permanentes que son los encargados de la gestión más diaria del Consejo. Son los

que toman las decisiones acerca de las líneas generales de actuación del Consejo y sus miembros son en un número inferior al del Pleno para permitir una mayor agilidad.

Los Consejos, por otra parte, se dotan de Comisiones de Trabajo, que con las especificidades de cada uno, son los encargados de preparar y estudiar los asuntos, para luego, una vez llegados ya en su seno a acuerdos, elevarlos a los órganos de decisión final (los Plenos). Son los órganos de “fontanería” de los Consejos, en donde se fabrican las decisiones a tomar.

Estas Comisiones, Secciones o Grupos de Trabajo son de varios tipos: algunas previstas en sus normas de funcionamiento, por tanto con carácter más estable, y otras, que se implantan si el tema a asesorar no es usual o no tiene encaje en alguno de los sectores de lo socio-laboral o de lo económico que estudian dichas Comisiones. Una excepción a estas Comisiones se da en Dinamarca: ni el Consejo Económico ni tampoco el Consejo Económico Medioambiental disponen de Comisiones o Grupos de Trabajo. En ambos casos es la Presidencia (compuesta por cuatro miembros), la que junto a los expertos que requiera, elaboran los borradores de informes.

## 7.2. COMPETENCIAS

### 7.2.1. Instituciones con funciones generalmente consultivas

Los Consejos son, como se ha dicho, estructuras creadas dentro del entramado organizativo de los Estados sociales, para dar participación a los grupos e intereses socioeconómicos organizados a los que el Poder considera como relevantes o dignos de representación.

Son instituciones principalmente de consulta, encuadrándose dentro de los órganos consultivos que proponen sus pareceres pero que no toman decisiones<sup>566</sup>. Son órganos con función principalmente consultiva porque sus competencias son de asesoramiento, es decir, que se constituyen para que emitan sus criterios y

---

<sup>566</sup> DUVERGER, M., *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, pág. 137.

juicios acerca de los asuntos que otro órgano (generalmente independiente del Consejo) les someta.

Además, los Consejos desempeñan una función consultiva institucional<sup>567</sup>, que los distingue de los órganos consultivos creados para una situación o caso concreto. Por consiguiente, tienen una tarea permanente y general. Pero además se distinguen de otros órganos de naturaleza consultiva, por su composición peculiar y porque los Consejos Económicos y Sociales no entran a apreciar normalmente la legalidad de las consultas planteadas, sino que más bien lo que concluyen es la opinión que les merecen unas determinadas normas que les someten a su juicio.

En numerosos supuestos sus juicios se emiten sobre asuntos en los que su parecer es preceptivo, pero en otros muchos supuestos los informes y dictámenes versan sobre temas que les remite el Poder de manera simplemente facultativa.

Los juicios que expresan no son vinculantes, si bien en algún caso si posteriormente a la emisión del informe, el Gobierno se desvincula del criterio que el Consejo expresó debe motivadamente explicarlo. Este es el caso peculiar de Polonia, toda vez que si el Consejo de Ministros no se ajusta a la opinión del Consejo, o si introduce modificaciones substanciales al proyecto en comparación al proyecto inicialmente consultado, debe presentar su justificación al Parlamento.

Significativo es, según CALVO ORTEGA, la función correctora de la discrecionalidad política que tienen todos los órganos de consulta, porque aunque sus resoluciones no sean vinculables, siempre contribuyen a la formación de una opinión erudita por el prestigio de las instituciones que la están expresando<sup>568</sup>. En el caso de los Consejos esa erudición viene impartida por las fuerzas sociales vivas de la sociedad.

Pero dicha institucionalización se aleja de ser una segunda o tercera Cámara con facultades de decisión política o legislativa. Los Consejos integrados en los Estados democráticos occidentales se estructuran como unas instituciones de

---

<sup>567</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Estructura orgánica y administración consultiva", en *La Administración Española*, Alianza, Madrid, 1985, págs. 35-50.

<sup>568</sup> CALVO ORTEGA, R., *Estado Social y participación asociativa*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 85.

participación, de consulta, de estudio y deliberación<sup>569</sup>, que también se distancian de los órganos pertenecientes a la Administración de composición tripartita que representan exclusivamente intereses del sector concreto del que se trate.

Son instituciones, órganos de diferentes posiciones y encuadres dentro de las estructuras jurídico-políticas de los Estados, que desempeñan funciones alejadas de las competencias propias de las instituciones en las que descansa la representación política. Los Consejos Económicos y Sociales en las democracias occidentales son instituciones para la representación de los intereses sociales y económicos, no representando la voluntad política de un Estado, que como se sabe sólo está depositada en las instituciones parlamentarias. Las funciones de los Consejos no están para usurpar las funciones legislativas de los Parlamentos, aunque en algunos pero muy escasos supuestos, tengan asignados competencias de naturaleza normativa.

En este sentido, los casos más sobresalientes son los de Italia, Polonia, el Consejo Nacional de Trabajo belga y el Consejo Económico de Eslovenia. En Italia, el Consejo tiene atribuido constitucionalmente la posibilidad de iniciativa legislativa, permitiendo su Ley de desarrollo que en las materias de su competencia pueda hacer llegar al Gobierno, a las Cámaras, a las Regiones y a 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 de los trabajadores puedan alcanzar acuerdos colectivos de trabajo de ámbito supra empresarial. Parecido ocurre en el Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica, al permitirse allí concluir convenios colectivos de aplicación obligatoria, mientras que en Eslovenia su Consejo 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 respecto de sus funciones, aunque sí representan también intereses, en este caso socioeconómicos, que vienen a complementar y a perfeccionar el sistema representativo. A tal fin, los Consejos son herramientas institucionales que añaden posibilidades de participación democrática a la ciudadanía en las decisiones políticas. Los Consejos son así órganos que

---

<sup>569</sup> MONEREO PÉREZ, J., *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pág. 99.

institucionalizan la participación de los grupos socioeconómicos más significativos, acotándose sus funciones al ámbito del asesoramiento, de la consulta o de la recomendación.

En ese orden de cosas resaltamos que en casi todos los Estados (por ejemplo en España, Francia, Portugal, Italia, Holanda, Luxemburgo o Rumanía) sus Consejos emiten su opinión acerca de un abanico de normas de materia socioeconómica.

En otros casos, también numerosos y en muchas ocasiones de forma conjunta a la labor de consulta normativa, se realizan recomendaciones. Casos que lo prueben, son, por ejemplo, el caso de España con sus estudios o informes de iniciativa propia, los de Rumanía, Malta, Hungría, Lituania, o el caso de Austria que formaliza las recomendaciones que consideran deseables para mejorar la calidad de vida de sus conciudadanos.

Caso particular es el de Irlanda. Su Consejo no emite juicios sobre los proyectos de ley o sobre las decisiones gubernamentales, más al contrario, lo que hace con carácter ordinario, es analizar e informar al Primer Ministro (del que depende) sobre el desarrollo general de la economía.

Asimismo, se encuentran algunos Consejos que exclusivamente ejercen la función consultiva respecto de su Gobierno (por ejemplo, España, Luxemburgo, Malta o Polonia), algunos que su labor de consulta la practican respecto del Gobierno y del Parlamento (que son los más, como por ejemplo en los Consejos de Eslovenia, Portugal, Rumanía, Francia, Grecia, Holanda).

Teniendo en cuenta que se pueden destacar aspectos de todos los Consejos, es a nuestro juicio digno de mención al menos tres aspectos más. Por un lado, existen algunos casos (por ejemplo en Eslovenia y Polonia) en los que el Consejo se manifiesta acerca de los Presupuestos del Estado.

Por otro, algunos Consejos presentan un estudio o informe acerca de la situación socioeconómica del país. Esto sucede en España, en los primeros cinco meses del año, también en Luxemburgo durante el primer trimestre.

Por último, es interesante la posibilidad introducida en el Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia. Permite que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de petición al Consejo para activar cualquier medida

que tenga que ver sobre cuestiones socioeconómicas y medioambientales. Es necesario que lo soliciten al menos quinientos mil franceses y en el plazo de un año el Consejo se manifestará al respecto, enviándose la respuesta tanto al Diario Oficial como al Primer Ministro, al Presidente de la Asamblea Nacional, al Presidente del Senado y al representante de la petición.

### 7.2.2. Una institución para el diálogo y la gobernanza

Los Estados cada día son más complejos y las sociedades cada vez más plurales. Esa complejidad y pluralidad se descubre en unos intereses más dinámicos e ilimitados cuyos sostenedores son los ciudadanos y cuyas reivindicaciones deben ser tenidas en cuenta por los poderes públicos. Este marco, visto desde un prisma de Gobierno, complica las tareas ejecutivas. En definitiva, identificar los problemas, proponer soluciones y ser eficaces en las medidas que se ejecutan o en las decisiones que se implantan, constituyen una tarea compleja, una ardua labor.

Para llegar a buen puerto en la identificación, en las propuestas de solución y en la ejecución, en una coyuntura democrática, el diálogo entre los posicionamientos es necesario y la discusión y la búsqueda de consensos, obligada.

Mientras que los intereses políticos se plasman en los Parlamentos, como instituciones que protegemos para albergar las diferentes sensibilidades y planteamientos ideológicos, los Consejos Económicos y Sociales son estructuras en los que se alojan los intereses sociales y económicos. En ambos, el diálogo es el "*modus operandi*" diario de trabajo.

De lo anterior se desprende, que si están representados en los Consejos Económicos y Sociales intereses opuestos, para poder llegar a la toma de decisiones, para el debate en definitiva, será necesario un diálogo entre los representantes de distintos intereses. De ahí que se califique a los Consejos Económicos y Sociales como un foro institucionalizado de diálogo<sup>570</sup>.

---

<sup>570</sup> En este orden de cosas es ilustrativo el libro de DURÁN LÓPEZ, F. (Coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

En su seno se espera una participación profunda y viva por parte de las organizaciones que están presentes, por ser éstas las que aglutinan intereses colectivos de los ciudadanos, intereses ordinariamente antagónicos. En esa participación de las fuerzas sociales, el diálogo es la técnica de trabajo, diálogo que finalmente da lugar a frutos, a consecuencias muy positivas.

Los resultados positivos del diálogo se plasman en unos documentos consensuados (dictámenes, informes, resoluciones, memorias), de gran valor en su conjunto, como en los planteamientos y enfoques que en ellos se aprecian. Un ejemplo paradigmático es el que ocurre en el Consejo Económico y Social de Eslovenia, en el que todas las decisiones tienen que ser adoptadas por unanimidad, de forma que las negociaciones sobre un tema determinado continúan hasta que se alcance el consenso o hasta que se llegue al día límite fijado para alcanzarlo.

En muchas ocasiones caben votos particulares (como sucede en España), pero lo más destacable es que el diálogo favorece a la confección de los peldaños para ir construyendo sociedades más justas y abiertas.

Aunque hay distintos casos, los Consejos son instituciones creadas para el diálogo, como lugares en los que el encuentro entre posicionamientos distintos facilita la búsqueda de acuerdos. A ese diálogo, se le conoce comúnmente con el nombre de diálogo social, identidad que aparece en todos los Consejos Económicos y Sociales, pero en algunos casos está destacada en sus propias leyes de creación. Así, por ejemplo, en el Consejo de Grecia, en el de Rumanía, Polonia, Malta, o en el de República Checa.

El diálogo social en los últimos tiempos es una noción jurídico-política que se está generalizando, haciendo referencia principalmente a la negociación en el marco de las relaciones laborales. Bien es cierto que en ese ámbito está el término muy usado, apreciándose del mismo modo este tipo de diálogo en otros ámbitos más generales relacionados con la política, la ciudadanía y la gobernanza.

De este modo hoy, como antes se indicó, está comúnmente reconocido que en los sistemas democráticos existen pluralidad de criterios y organizaciones de grupos con diversos intereses, resultando obligatorio el diálogo si se quiere gobernar eficazmente. Se consideran necesarios la discusión y el pacto entre las

organizaciones que vertebran la vida económica y social de los Estados por ser un rasgo enriquecedor de las democracias.

Esta noción implica, como recogió entre otros MONEREO PÉREZ, “*la localización de puntos de encuentro entre los propios agentes sociales y un intercambio de informaciones, ideas y opiniones entre las partes sociales y asimismo un intento de búsqueda de posiciones convergentes sobre cuestiones de interés común, no necesariamente formalizadas mediante acuerdos sociales o colectivos*”<sup>571</sup>, diferenciándose de la concertación (en ocasiones se confunden) en que siempre la concertación social es expresión del diálogo social que implica como técnica, la presencia del poder público<sup>572</sup> como una parte más. La concertación<sup>573</sup> existe porque el diálogo social aparece previamente.

El diálogo que se practica en los Consejos atiende en primer lugar a un intercambio de opiniones entre los sujetos que representan los grupos sociales, acercando posturas, con la intención final de llegar a consensos y adoptar posiciones comunes en las materias solicitadas por los poderes públicos. Por medio de los Consejos se estimula a alcanzar esos acuerdos, tanto es así, que en algunos Consejos no se dan las deliberaciones en los Plenos hasta que no hay acuerdo previo. En estos supuestos se entiende así que el valor de los documentos adoptados es mayor, precisamente por haber cumplido el objetivo de vencer las muchas veces inevitables posiciones iniciales divergentes.

Los Consejos Económicos y Sociales han sido desde sus orígenes unas instituciones para el diálogo y de encuentro de pactos, pero atendiendo a las distinciones recién mostradas, los Consejos Económicos y Sociales nacionales pueden configurarse o, bien como una institución en los que el Poder Ejecutivo

---

<sup>571</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pág. 19.

<sup>572</sup> SCHMITTER, P. C., “La concertación social en perspectiva comparada”, en ESPINA, A. (Comp.), *Concertación social, neocorporatismo y democracia*, Madrid, 1991, pág. 67. GAROFALO M. G., “Naturaleza jurídica de la concertación social”, en AA.VV., *La concertación social tras la crisis*, Barcelona, 1990, pág. 62.

<sup>573</sup> La concertación social se define como “un proceso de interrelación o de “intercambio político” entre Estado y autonomía colectiva como respuesta a las exigencias de gobernabilidad de las sociedades complejas y corrección del esquema constitucional clásico procedente de la tradición liberal”. PALOMEQUE LÓPEZ M. C., *Derecho Sindical*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 438.

forma parte de su composición o, más bien, como un instituto en que el Gobierno está al margen del diálogo. En el primer supuesto, el proceso de concertación social se practica en los propios Consejos<sup>574</sup>. En el otro caso, los Consejos Económicos libran un papel primordialmente consultivo, dejando para otros foros los lugares de concertación<sup>575</sup>.

Esta institución para el diálogo incrementa la participación social, crea espacios para debates más funcionales y permite afianzar la convivencia promoviendo un ámbito institucionalizado de consenso. Es subrayable en este sentido la importancia que tienen los Consejos como instituciones que permiten promover la llamada “*democracia dialogante*”<sup>576</sup> con diálogo en espacios públicos para alcanzar consensos.

En algunos Estados miembros de la Unión Europea y también en el seno de las instituciones y órganos de la Unión, se están distinguiendo dos géneros de diálogo atendiendo a la naturaleza de sus protagonistas, de forma que se habla de diálogo social cuando los actores son los agentes sociales (sindicatos y patronal), usándose la noción de diálogo civil cuando se suman otros actores de la sociedad (otras organizaciones representativas de intereses colectivos de los ciudadanos ajenos a los agentes sociales). Para los países que los distinguen, el diálogo civil tiene una mayor escala, contribuyendo a puntualizar la postura de la sociedad civil acerca de las políticas económicas y sociales. De esta forma sucede en el Consejo Económico y Social de Bulgaria, sede que aborda los temas relacionados con el diálogo civil, mientras que en ese mismo Estado es el Consejo Nacional de

---

<sup>574</sup> Valga como ejemplo el Consejo Económico y Social de Portugal, que tiene una Comisión Permanente dedicada a la Concertación y a la que le corresponde, por ejemplo, la definición de las políticas de precios y formación profesional. Además, también es consultada antes de la fijación del salario mínimo interprofesional. También son ejemplos significativos, lo que sucede en los Consejos de Croacia, Lituania o República Checa.

<sup>575</sup> 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. 15.

<sup>576</sup> GIDDENS, A., *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1996.

Colaboración Tripartita la institución encargada del desarrollo del diálogo social<sup>577</sup>.

Finalmente, el diálogo social o, si se prefiere, el diálogo civil, y por ello los Consejos, ocupan una posición crucial dentro de las nuevas formas de gestión de poder o “gobernanza”.

El uso del término gobernanza hoy bastante frecuente atiende a un “*nuevo cauce discursivo e institucional*”<sup>578</sup> en la que la gestión del poder tiende a ser más horizontal o, lo que es mismo, a acrecentar el diálogo con otros actores, implicando en la práctica real el hecho de que las decisiones se toman con la previa participación de los actores a los que van a afectar las medidas de gobierno<sup>579</sup>.

Cuando se habla de gobernanza se alude a un estilo, a una manera de gestionar los asuntos públicos, en la que tienen protagonismo especial las organizaciones de intereses y las autoridades públicas. En definitiva, la nueva forma de gestionar el buen gobierno democrático<sup>580</sup> permite participar en el desarrollo de la toma final de decisiones a los actores públicos y privados<sup>581</sup>.

Bajo la idea de gobernanza se pueden englobar órganos, procedimientos e instituciones en donde los actores se coordinan, colaboran y participan. En ese

---

<sup>577</sup> DULEVSKI, L., “El Consejo Económico y Social: diez razones para denominarlo “Parlamento Civil”, 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, Eurososial, Madrid, 2014, pág. 149.

<sup>578</sup> GRAÑA, F., “Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo”, en *Cinterfor/OIT* nº 16, Montevideo, 2005, pág. 5.

<sup>579</sup> AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, págs. 90 y ss. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como, “*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22.<sup>a</sup> edición, tomo I, Espasa Calpe, Madrid, 2001, pág. 1141.

<sup>580</sup> GRAÑA, F., “¿Democratizar la democracia?: las nuevas formas del diálogo social”, en *Cinterfor/OIT* nº 156, Montevideo, 2005, págs. 125-148.

<sup>581</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., y MOLINA NAVARETE, C., “Gobernanza y políticas de buena administración: El Estatuto Básico del Empleado Público”, en VV.AA., *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Comares, Granada, 2008, págs. 2-6.

panorama los Consejos son herramientas muy útiles, toda vez que los Consejos Económicos y Sociales como estructuras de intercambio de opiniones son ya en sí una dimensión de la gobernanza<sup>582</sup>, permitiendo canalizar de alguna manera el deseo de la sociedad civil por tomar parte en los procesos políticos sin la necesidad de organizarse como un partido político<sup>583</sup>.

### 7.2.3. Un instrumento de la democracia participativa

Desde hace ya bastantes años la desconfianza y el desinterés hacia las decisiones de Gobierno se ha multiplicado. Hace ya tiempo que los medios de comunicación avisan de que la confianza en lo público está en unos niveles bajísimos, incluso llegándose a señalar directamente con el dedo a los gestores públicos y a las instituciones como los causantes de esa aversión y descrédito.

Las causas de esa desconfianza se pueden observar en varios motivos o pretextos que en tiempos de crisis se agudizan. Entendible es cuando el motivo proviene de la corrupción política, se disculpa, cuando la razón emana de los resultados en ocasiones débiles, tardíos, cuando no contraproducentes de algunas políticas económicas. Pero en ningún caso la desconfianza debería deberse a no sentirse escuchado por las instituciones o por la falta de medios para la participación ciudadana.

Parece que los casos de apatía hacia lo público cuando vienen del lado de esta “sensación” o de la escasa participación pública, pueden tener unas soluciones más asequibles. Lo importante, como en casi todo, es disponer de voluntad, en este caso, de voluntad política. También es innegable contar con apoyo desde la sociedad civil.

Ese malestar hacia lo público ya parece haberse convertido en algo cuasi-cultural, por lo que urge que se emprendan medidas, en ocasiones simplemente en letra de reformas, para revertir esa situación. En este sentido, desde hace años muchas administraciones a lo largo y ancho de Europa están reconociendo lo

---

<sup>582</sup> AGUILAR VILLANUEVA, L. F., “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, vol. 1, nº 1, 2014, págs. 11-36.

<sup>583</sup> GARCÍA MAGARIÑO, S., “Áreas de exploración para la buena gobernanza”, en GARCÍA MAGARIÑO, S. (Coord.), *La gobernanza y sus enfoques*, Delta, Madrid, 2016, pág. 7.

importante que es mejorar la calidad y el respaldo de las decisiones de gestión en base a una mayor participación, y así ganar en confianza<sup>584</sup>.

Los regímenes democráticos se fundamentan en un ejercicio de la política con mayúsculas, entendiéndola como la experiencia de compartir el “mundo común”<sup>585</sup> del que habla ARENDT, en el que los ciudadanos cooperan en los asuntos públicos por medio de su propia participación.

La existencia de gobiernos democráticos en los países de la Unión Europea hace más sencilla la implementación de estas medidas. Que exista democracia hace presumir que los dirigentes políticos no pondrán trabas a las peticiones de los ciudadanos, de las que por lógica están pendientes y a las que precisamente se deben, pues son los ciudadanos quienes les han elegido. Por tanto, si hay empeño en hacer a la ciudadanía partícipe de las decisiones se pueden crear o, en su caso potenciar, mecanismos que favorezcan la participación en los circuitos decisionales.

Entre los mecanismos, los Consejos Económicos y Sociales son ya hoy, en según qué Estados, una herramienta útil. Sirven y pueden servir en estos momentos de verdadero refugio de los intereses socioeconómicos de los ciudadanos, porque realmente los Consejos han nacido precisamente para ser la institución (lejos del Parlamento) más sobresaliente en la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas. En efecto, su origen y pretensión es la de aglutinar las diversas sensibilidades de la sociedad civil, no sólo de los interlocutores sociales, sino también del resto de agentes socioeconómicos y, por medio de ellos, representar las opiniones de los ciudadanos.

Los Consejos representan un espacio en el que la población, por medio de sus organizaciones, puede participar. Son aprovechables y se pueden poner en alza porque cuando la ciudadanía reclama mayor participación, los Consejos brindan a los Gobiernos la posibilidad de escuchar a los ciudadanos que dicen

---

<sup>584</sup> Como nos recuerda Rosanvallon citando a su vez a Arrow, en una sociedad de la desconfianza, generar confianza supone: una ampliación de la calidad de la legitimidad; permite presuponer la continuidad en el tiempo de esa legitimidad ampliada y, por último, la confianza es, en fin, un economizador institucional. ROSANVALLON, P., *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007, pág. 23.

<sup>585</sup> ARENDT, H., *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2005, págs. 77-78.

servir; pero para ello tienen que estar compuestos por organizaciones representativas de las distintas sensibilidades socioeconómicas.

En una estructura estable como los Consejos en la que a priori están presentes organizaciones representativas de los intereses de la ciudadanía se incrementa por lógica la vinculación entre los ciudadanos y las instituciones. No cabe duda, hay que tenerlo presente, los Consejos constituyen un instrumento nada desdeñable para el fortalecimiento de los lazos de compromiso entre los ciudadanos y las instituciones, y de legitimidad entre aquéllos y las decisiones de Gobierno<sup>586</sup> que indudablemente fortalecen la democracia.

Para finalizar, los Consejos Económicos y Sociales permiten una participación democrática continuada de la sociedad civil y también sirven para provocar un impacto ininterrumpido en las decisiones, diferencia medular respecto a los tiempos que transcurren en las elecciones generales como método general para trasladar los ciudadanos sus necesidades y preferencias, por lo que los Consejos sirven como elemento para la democracia participativa y como complemento de la democracia representativa. En definitiva son una institución para mejorar la calidad de la democracia, de ahí que en alguna ocasión se ha definido a los Consejos bajo la cuña de ser un puente de comunicación entre la sociedad civil y los poderes del Estado<sup>587</sup>.

Concluyendo, los Consejos Económicos y Sociales son muy convenientes como institución potencial para ser el foro en el que los ciudadanos por medio de sus organizaciones socioeconómicas participen colectivamente en política; también para legitimar a los Gobiernos en la toma de decisiones y, para elevar la confianza de la ciudadanía en los Gobiernos.

---

<sup>586</sup> ROSANVALLON, P., *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Madrid, 2010.

<sup>587</sup> Es un buen ejemplo el Comité Económico y Social Europeo, que se describe como “un puente entre Europa y la sociedad civil organizada”. Vid. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2011-08-es.pdf>

## VIII. CLASIFICACIONES DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

### 8.1. CLASIFICACIONES DOGMÁTICAS

#### 8.1.1. Aportaciones desde la dogmática española

Desde que en 1992 OJEDA AVILÉS recogiese los modelos que a su juicio existían de Consejos Económicos y Sociales en Europa, su obra se ha convertido en una cita indiscutible en la materia<sup>588</sup>.

Son cinco los tipos que el profesor hispalense observó atendiendo a la función más destacable que desempeñase el Consejo. Clasificación comúnmente aceptada por la doctrina científica de la que parece oportuno partir y diseñada en los siguientes términos:

- A) Consejos Económicos y Sociales con función de consulta legislativa: es el tipo más común y su misión se centra de modo preeminente al asesoramiento no vinculante del Parlamento o del Gobierno<sup>589</sup>.
- B) Consejos Económicos y Sociales con función de concertación: son aquellos que constituyen un verdadero foro de debate tripartito; con participación del Gobierno y de los agentes sociales, con el fin de lograr unos acuerdos vinculantes para todas las partes<sup>590</sup>.
- C) Consejos Económicos y Sociales con función de planificación: fueron lo típicos de los países con economías socializantes en el que las partes integrantes preparaban un plan en la elaboración de la política económica<sup>591</sup>.

---

<sup>588</sup> OJEDA AVILÉS, A., “¿Qué Consejo Económico y Social?”, en OJEDA AVILÉS (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992, págs. 93-112.

<sup>589</sup> Citando como ejemplo, el Consejo Nacional de Trabajo belga, el Consejo Económico y Social francés y el italiano.

<sup>590</sup> Puso el ejemplo de la Comisión de Concertación noruega y el Consejo Permanente de Concertación Social portugués.

<sup>591</sup> Como el Consejo Nacional del Plan portugués.

- D) Consejos Económicos y Sociales con función coordinadora: aquellos en que el Consejo ejerce una misión de coordinación, asesora y de ayuda a los Consejos inferiores, como serían los de empresa o factoría. Tienen un carácter autónomo y están integrados a partes iguales por los empresarios y por los sindicatos<sup>592</sup>.
- E) Consejos Económicos y Sociales con función orientativa de la política económica: estudian la situación económica para después intentar lograr acuerdos sobre qué medidas utilizar para incrementar la productividad<sup>593</sup>.

### 8.1.2. Aportaciones desde la dogmática americana

Desde Iberoamérica ha venido la clasificación más completa que se ha hecho hasta la fecha de los Consejo Económicos y Sociales europeos. En concreto ha sido el profesor VILLAVICENCIO RÍOS el autor que, en varios lugares, pero de manera especialmente aguda en el artículo que en el año 1992 escribió acerca de los Consejos Económicos y Sociales<sup>594</sup>, quien ha sistematizado algunos modelos de Consejos Económicos y Sociales según el rasgo o elemento que pretenda tomarse en consideración. En realidad, más que hacer una clasificación de distintos tipos de Consejos, esta clasificación engloba a los Consejos Económicos y Sociales según la pregunta que él mismo se hiciera.

Según esta clasificación son cinco los tipos que este profesor hispanoamericano destapa en sus obras, si bien previamente queremos recordar que la tipología y los resultados se destacan por su carácter clásico aunque son de hace más de dos décadas, por lo que los modelos no tienen siempre coincidencia con los modelos constitucionales y legales actuales:

- A) En primer lugar, el profesor peruano recogió una clasificación atendiendo al número de instituciones que en los Estados se dedican a la

---

<sup>592</sup> El ejemplo que se puso es el Consejo Noruego de Cooperación.

<sup>593</sup> Se puso como ejemplo el Consejo Nacional de Desarrollo Económico del Reino Unido.

<sup>594</sup> 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.

función consultiva propia de los Consejos. En este sentido destacó que, por aquéllos días, existían Estados con un único Consejo (Holanda, Portugal, Francia) y otros como Bélgica, en donde coexistían hasta cuatro instituciones (Consejo Central de la Economía, Consejo Nacional del Trabajo, Consejo Nacional de Expansión Económica y los Consejos Económicos Sociales Regionales).

- B) También distinguió a los Consejos según su consagración jurídica: algunos con regulación constitucional (Italia, Francia, Portugal o España) y otros que se han instituido de acuerdo con una ley ordinaria (Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca y Holanda).
- C) Atendiendo a sus integrantes, dispuso VILLAVICENCIO RÍOS que existen Estados en los que sus Consejos están compuestos por representantes de trabajadores y empresarios (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), otros que incluyen a más sectores (Dinamarca e Italia), y los que incorporan en sus asientos a representantes de sus regiones o territorios (Francia y Portugal).
- D) De acuerdo con las atribuciones de los Consejos, entendió que algunos modelos, como los de Holanda, Francia, Luxemburgo, Portugal y Dinamarca, eran Consejos con una sola función consultiva respecto del Gobierno; otros en los que sus funciones eran respecto del Gobierno y del Parlamento (Bélgica), y otro que además ejercía su función consultiva respecto de las regiones (Italia).
- E) Por último, se pueden clasificar los Consejos según al tipo de “*modelo global*” al que se adhieran:
- Modelo de la experiencia weimariana: en el que se ubicaría el CES de Italia, Portugal-CNP, Francia, Luxemburgo y España, al ser este modelo el de simples consultas eventuales por parte del Estado.
  - Modelo del “*Pacto de Reconstrucción Nacional*”: es el típico de los Consejos de países como Bélgica, Holanda y Austria, por ser la participación de los grupos de intereses muy activa y en los que el Estado recurre frecuentemente a ellos para que emitan sus opiniones.

- Modelo anglosajón: se refiere a órganos técnico-consultivos del Gobierno para el estudio de la política económica y social. El arquetipo era el Consejo Económico de Desarrollo Nacional inglés (NEDC), suprimido en 1992, y en el modelo dijo que se insertaban tanto el Consejo de Irlanda como de Portugal-CNP.
- Modelo escandinavo: entre sus características se aprecia la informalidad y el reducido número de personas que lo integran. Dispuso el autor que es el modelo caracterizador de Noruega.

## 8.2. CLASIFICACIONES ORGÁNICAS

Desde que se publicaron las clasificaciones antes mencionadas, algunos de los Consejos Económicos y Sociales europeos han experimentado modificaciones, lo que justifica, sin duda, que debamos replantear los modelos, e igualmente que, ante la desmesurada variedad de Consejos, resulte necesario reunir según sus peculiaridades unas nuevas clasificaciones.

### 8.2.1. Según su ámbito territorial de aplicación

Atendiendo al nivel territorial al que se ciñen sus competencias, se debe distinguir entre Consejos supranacionales (por ejemplo, el Comité Económico y Social Europeo o el Comité Económico y Social de la Gran Región), los nacionales<sup>595</sup>, los regionales<sup>596</sup> y los locales<sup>597</sup>.

---

<sup>595</sup> En este trabajo se abarcan exclusivamente a los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y a los supranacionales, como el Comité Económico y Social Europeo o el Comité Económico y Social de la Gran Región. También existe un Consejo Económico y Social en las Naciones Unidas, el cual se estudiará, pero sus competencias y composición distan enormemente de los Consejos Económicos y Sociales a los que se refiere la presente tesis doctoral.

<sup>596</sup> En España, por ejemplo, estas son las Comunidades Autónomas que cuentan con un Consejo Económico y Social: Andalucía; Aragón; Asturias; Baleares; Canarias, Castilla y León; Cataluña; Extremadura; Galicia; Murcia; Navarra; País Vasco; La Rioja y la Comunidad Valenciana.

<sup>597</sup> En España también existen Consejos Económicos y Sociales locales. Ver: BARBA RAMOS, F. J., y MARTÍNEZ LÓPEZ, F. J., "Los Consejos Económicos y Sociales locales", en *Temas laborales*, nº 77/2004, págs. 125-169.

Son veintidós los Estados de la Unión Europea que disponen de un Consejo Económico y Social nacional, por lo que este dato nos descubre que de los veintiocho Estados miembros, seis no cuentan con dicha institución<sup>598</sup>.

### 8.2.2. Según su relevancia constitucional

También se pueden clasificar los Consejos atendiendo a su relevancia constitucional. En concreto, se puede distinguir entre los que tienen un reconocimiento emanado directamente de la Constitución del Estado (como son los casos de Portugal, de Francia, de Italia, de Grecia, de Rumanía y también el de España), aquellos que se han instituido directamente por Ley (siendo ejemplo Irlanda, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Luxemburgo, Malta, Polonia, Hungría, Bulgaria y Finlandia), los que se han constituido por acuerdo formal (como sucede en Eslovaquia, Eslovenia, Croacia<sup>599</sup>, Lituania y República Checa) o por acuerdo informal (caso de Austria con el acuerdo entre las cámaras profesionales de empresarios y trabajadores en 1963).

Atendiendo a este criterio de clasificación se deducen algunas consecuencias. Por un lado, que son principalmente los países del Mediterráneo los que disponen de un Consejo Económico y Social previsto en sus Constituciones políticas. Por otro, que la inmensa mayoría de los Consejos han sido previstos exclusivamente en las leyes que los han creado; mientras que los simples acuerdos entre las partes han sido la causa en seis Estados, todos, a excepción de Austria, pertenecientes a Europa Oriental<sup>600</sup>.

### 8.2.3. Según el número de miembros que lo conforman

Esta clasificación tiene en cuenta el número de miembros que integran los Consejos Económicos y Sociales. En este sentido se distinguen entre los Consejos de gran tamaño, los de mediano tamaño y los de pequeñas dimensiones.

---

<sup>598</sup> Esos seis son: el Reino Unido, Alemania (que cuenta con un Consejo de Expertos), Chipre, Suecia, Estonia y Letonia.

<sup>599</sup> En Croacia el Consejo está previsto en el Código de Trabajo de 9 de diciembre de 2009, pero se creó en base a un acuerdo entre Gobierno, sindicatos y patronal el 25 de julio de 2013.

<sup>600</sup> Ver Anexo I.

Actualmente existe un único Consejo de gran tamaño. El Consejo francés con sus doscientos treinta y tres miembros es el Consejo con mayor número en toda la Unión Europea, lejos incluso de los ciento once integrantes que participaban hasta el año 2011 en el Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia. De tamaño mediano van todos los Consejos (que son la gran mayoría) que cuentan entre los sesenta y seis miembros más el Presidente que se da en Portugal hasta los treinta y dos de Irlanda. Son pequeños todos los Consejos que transitan entre los veintiséis miembros como máximo del Consejo Económico de Dinamarca y los catorce miembros del Consejo Económico y Social de Croacia<sup>601</sup>.

#### **8.2.4. Según su composición**

De acuerdo a su composición y estructura representativa, se aprecian cuatro modelos relevantes de Consejos. Por un lado, estaría el modelo paritario o bipartito, que es aquel en el que se concede preferencia a la representación de trabajadores y empresarios; por otro lado, el modelo bipartito unido a una aportación de expertos o de miembros de la Administración. Por otro lado aparece el modelo tripartito, que suma la participación del Gobierno a la de las organizaciones empresariales y sindicales y, por último, el modelo multipartito que es el propio de los Consejos Económicos y Sociales en los que están representados distintos sectores e intereses de la realidad socioeconómica de la Nación.

En el primer prototipo se encuadran los Consejos de Bélgica. De tal forma que en Bélgica 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. Exclusivamente están representados ambos intereses.

El segundo lo conforman aquellos Consejos Económicos y Sociales que además de estar formados por representantes de los trabajadores y de los empresarios tienen una presencia de personas expertas. Nos referimos a los casos de Austria, de Holanda y de Luxemburgo, en donde los expertos no representan a la Administración y no reciben órdenes del Gobierno.

---

<sup>601</sup> Ver Anexo II.

La tercera posibilidad es encuadrarse en los Consejos que son de composición tripartita clásica. Son todos aquellos Consejos en los que mayoritariamente hay presencia de empresarios, trabajadores y Gobierno. Dentro de este tipo se incluyen los Consejos de la República Checa, de Polonia, de Lituania, de Finlandia, de Eslovenia, de Croacia y también en Malta.

Por último, a la luz de su composición, existen una serie de Consejos, los más, en los que entre sus miembros se incluyen también representantes de otros intereses socioeconómicos, como ocurre en Eslovaquia, en Italia, en Irlanda, en Hungría, en Dinamarca (Consejo Económico y Consejo Económico Medioambiental), Grecia, España y muy significativamente en Francia, Rumanía, Portugal y Bulgaria<sup>602</sup>.

#### **8.2.5. Según sus relaciones con los órganos con capacidad legislativa**

Existe la posibilidad también de clasificar a los Consejos según con qué otras instituciones mantengan estrechas relaciones de cooperación o vinculación orgánica o funcional. De esta forma se distingue entre los que sus funciones las mantienen principalmente en colaboración con su Gobierno (caso de España, de Luxemburgo, de Polonia, de Malta, Austria, los dos Consejos de Dinamarca, todos los Consejos de concertación e Irlanda por medio de la figura del Primer Ministro); y los que se relacionan por igual con el Gobierno y con el Parlamento (los Consejos de Bélgica, Eslovenia, Rumanía, Grecia, Francia, República Eslovaca, Holanda, Hungría, Bulgaria, Portugal e Italia)<sup>603</sup>.

#### **8.2.6. Según sus funciones**

Del mismo modo, de conformidad a sus funciones, existen Consejos que simplemente son consultivos, practicando el diálogo social entre las diferentes organizaciones que los integran (Portugal, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Bulgaria, el Consejo Central de Economía de Bélgica, los dos Consejos de Dinamarca, Grecia, Hungría, Rumanía y República Eslovaca), otros a los que se les añade una función de solución de conflictos y de finalización de convenios

---

<sup>602</sup> Ver Anexo III.

<sup>603</sup> Ver Anexo IV.

colectivos (el Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica, y el Consejo Económico y Social de Polonia), otros con iniciativa legislativa (Italia); alguno que tiene función de control sobre las organizaciones (Holanda) los de concertación y pacto tripartito (Croacia, Lituania, República Checa, Finlandia o Eslovenia), o aquellos que simplemente presentan recomendaciones (Austria)<sup>604</sup>.

#### **8.2.7. Según su modo de deliberación**

Por último, se recoge una clasificación atendiendo a la forma de deliberación. Así hay Consejos en los que es necesario el consenso (los dos Consejos de Bélgica, Austria, Croacia, los dos de Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Malta, Polonia, Hungría y República Checa); y otros en los que se delibera y vota (Bulgaria, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Eslovaquia y Rumanía)<sup>605</sup>.

---

<sup>604</sup> Ver Anexo V.

<sup>605</sup> Ver Anexo VI.

## IX. UN CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL PECULIAR DE ÁMBITO MUNDIAL

Aunque en este trabajo de investigación son los Consejos Económicos y Sociales de ámbito nacional los protagonistas, se van a estudiar brevemente los Consejos Económicos y Sociales de ámbito supranacional europeo. En este capítulo se incluye, al Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, a pesar de que como ya se ha advertido, este órgano no cumple ni por sus funciones ni por su composición, las notas características de los Consejos Económicos que en esta tesis se estudian.

### 9.1. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS

#### 9.1.1. Introducción y naturaleza jurídica

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) es uno de los órganos principales de las Naciones Unidas<sup>606</sup>. Dentro de esta organización internacional es el órgano encargado del examen de las cuestiones económicas y sociales. A esta instancia también le corresponde contribuir a la paz internacional mediante la colaboración económica, social, cultural y humanitaria<sup>607</sup>.

Forma parte del núcleo de los órganos que conforman las Naciones Unidas y se erige como una plataforma para el debate económico, social y medioambiental y del seguimiento de los resultados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

Se creó a razón de la Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, regulándose en su Capítulo X (artículos 61-72) y por su

---

<sup>606</sup> Junto a la Asamblea General, al Consejo de Seguridad, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General. Así lo dispone el art. 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>607</sup> SANZ DÍAZ, C., "El nuevo orden internacional. La organización de las Naciones Unidas", en PEREIRA, J. C. (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel, Barcelona, pág. 481.

Reglamento que desde 1946 ha sido ampliamente modificado. Si bien, no es un Consejo Económico y Social al uso, como los de los Estados de la Unión Europea, en tanto que sus miembros no representan los intereses socioeconómicos.

### 9.1.2. Composición

De conformidad con el artículo 61 de la Carta de las Naciones Unidas el Consejo Económico y Social lo forman cincuenta y cuatro miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General. Esa decisión de la Asamblea General debe tomarse por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y con derecho a voto<sup>608</sup>. Cada año son elegidos dieciocho miembros por un periodo de tres años y los miembros salientes pueden ser reelegibles para el periodo subsiguiente. En cualquier caso, todos los componentes del ECOSOC tienen un representante.

Por tanto, en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas no se encuentran representados los empleadores y los trabajadores, limitándose la representación a los Estados miembros<sup>609</sup>. Los puestos en el Consejo se distribuyen en función de la representación geográfica, asignándose catorce de ellos a los Estados de África, once a los Estados de Asia, seis a los Estados de Europa Oriental, diez a los Estados de América Latina y el Caribe y trece a los Estados de Europa Occidental y otros Estados<sup>610</sup>.

### 9.1.3. Organización y funcionamiento

Los puntos principales de la organización del ECOSOC se detallan en su Reglamento. De esta manera señalamos los siguientes: el Presidente; los

---

<sup>608</sup> Art. 18 de la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

<sup>609</sup> El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas es un órgano que desde sus inicios tiene una composición reducida. En Dumbarton Oaks, los Estados Unidos propusieron veinticuatro miembros, a lo que el Reino Unido contestó que por razones prácticas era más eficaz que el número fuese de dieciocho, cifra ésta que se mantuvo en el texto original de la Carta. PANIAGUA REDONDO, R., *La reforma del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1945-2000)*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 42.

<sup>610</sup> Vid. <https://www.un.org/ecosoc/es/node/49524#currentmember>.

Vicepresidentes; la Mesa; el Pleno; los Órganos Subsidiarios y la Secretaría General.

El Presidente es elegido cada año al comienzo de la primera sesión entre sus miembros. En la elección se debe tener en cuenta la rotación geográfica equitativa<sup>611</sup>. En cualquier caso, el Presidente permanece en funciones hasta que sea elegido su sucesor<sup>612</sup>.

En cuanto a sus funciones, podemos destacar que le corresponde abrir y levantar cada una de las sesiones plenarias del Consejo, dirigir los debates, el cuidado y respeto del reglamento, la concesión de la palabra, someter las cuestiones a votación y proclamar las decisiones adoptadas<sup>613</sup>.

Los Vicepresidentes son cuatro y junto al Presidente integran la Mesa del Consejo. Los cuatro Vicepresidentes se eligen sobre la base de la distribución geográfica equitativa entre los grupos de las regiones, exceptuando a aquel al que pertenezca el Presidente.

Entre las atribuciones más destacadas de la Mesa encontramos las de proponer el programa de trabajo y la de organizar el período de sesiones con el apoyo de la Secretaría de las Naciones Unidas<sup>614</sup>.

En cuanto al Pleno, es la reunión de los cincuenta y cuatro miembros. Se reúnen a principios del año con la intención de elegir al Presidente y a los Vicepresidentes, el período de las sesiones de organización se inicia el primer martes de febrero, mientras que el período sustantivo de sesiones se celebra entre los meses de mayo y julio y se suspenderá por lo menos seis semanas antes de la apertura del período ordinario de sesiones de la Asamblea General. De todas formas se pueden celebrar sesiones extraordinarias cuando lo decida el Consejo, o a solicitud de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, o también se pueden convocar si el Presidente con el asentimiento de los Vicepresidentes y en consulta con miembros del Consejo así lo decide<sup>615</sup>.

---

<sup>611</sup> Arts. 18 y 19 del Reglamento.

<sup>612</sup> Art. 19 del Reglamento.

<sup>613</sup> Art. 42 del Reglamento.

<sup>614</sup> <https://www.un.org/ecosoc/es/content/bureau>

<sup>615</sup> Art. 2-4 del Reglamento.

Las sesiones son públicas a menos que el mismo decida lo contrario<sup>616</sup>. Durante el debate nadie puede tomar la palabra sin la previa autorización del Presidente. Todos los miembros tienen derecho a voto, siendo las decisiones del Consejo tomadas por la mayoría de los miembros presentes y votantes<sup>617</sup>. Generalmente las votaciones se hacen a mano alzada, excepto cuando un representante solicita votación nominal, en cuyo caso el representante podrá votar sí, no, o abstenerse.

Los Órganos Subsidiarios pueden revestir diferentes formas y son comisiones y comités que por medio de reuniones frecuentes presentan sus informes al Consejo. Entre ellos ocupan una relevante posición las Comisiones Orgánicas que son las que estudian cuestiones relativas a su ámbito, siendo en estos momentos ocho: Comisión de Estadística; Comisión de Población y Desarrollo; Comisión de Desarrollo Social; Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer; Comisión de Estupefacientes; Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal; Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo; Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques.

Existen cinco Comisiones Regionales, que se agrupan mediante criterios geográficos y cuyos fines son el fomento del progreso económico de la región y el estrechamiento de las relaciones entre los Estados de esa región y entre éstos y el resto del mundo. Las Comisiones Regionales son: Comisión Económica para África; Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico; Comisión Económica para Europa; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental.

Existen tres Comités Permanentes: el Comité del Programa y de la Coordinación, el Comité Encargado de las Organizaciones No Gubernamentales y el Comité de Negociaciones con los Organismos Intergubernamentales.

Por último, dentro de los Órganos Subsidiarios se encuentran los órganos compuestos por expertos gubernamentales y los formados por expertos a título personal. Entre los primeros ocupa lugar el Comité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas y en el Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación

---

<sup>616</sup> Art. 36 del Reglamento.

<sup>617</sup> Art. 67 de Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

y Etiquetado de Productos Químicos, el Grupo Intergubernamental de Trabajo de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes, el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos y el Comité de Expertos sobre la Gestión Mundial de la Información Geoespacial; mientras que de los órganos formados por expertos independientes destacan el Comité de Políticas de Desarrollo, el Comité de Expertos en Administración Pública, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas<sup>618</sup>.

El Secretario General del Consejo Económico y Social es el Secretario General de las Naciones Unidas<sup>619</sup>. Puede de todas formas designar a un funcionario de la Secretaría para que actúe en su representación.

Se le atribuye la función de dirigir el personal, de informar a los miembros del Consejo acerca de cualquier asunto que pueda someterse a la consideración del Consejo y además interpretará los idiomas, reducirá, traducirá y distribuirá los documentos, tendrá la custodia de los documentos en los archivos y presentará si lo desea, verbalmente o por escrito, exposiciones sobre cualquier asunto que se esté examinando<sup>620</sup>.

#### 9.1.4. Funciones

Las más destacadas prerrogativas encomendadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas son las siguientes<sup>621</sup>:

- Realiza o inicia los estudios e informes sobre cuestiones económicas, sociales, culturales, educativas y sanitarias de ámbito internacional.
- Elabora recomendaciones sobre las cuestiones económicas, sociales, culturales, educativas y sanitarias de ámbito internacional, a la Asamblea General, a los Estados miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados.

---

<sup>618</sup> Vid. <https://www.un.org/ecosoc/es/content/subsidiary-bodies-ecosoc>

<sup>619</sup> Art. 98 de la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

<sup>620</sup> Arts. 28-30 de la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

<sup>621</sup> Arts. 62-66 de la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

- Fomenta el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y la efectividad de tales derechos y libertades.
- Convocar conferencias internacionales sobre los asuntos de su competencia.
- Formula proyectos de convención sobre asuntos de su competencia para someterlos a la Asamblea General.
- Desempeña las demás funciones que se le asigne la Asamblea General.

## X. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES CONSTITUIDOS AL AMPARO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 10.1. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

#### 10.1.2. Introducción y naturaleza jurídica

Desde prácticamente sus inicios, el proyecto europeo tuvo presente la creación de un órgano consultivo en el que estuvieran presentes los diferentes sectores económicos y sociales.

Ese órgano es el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), órgano consultivo de la Unión Europea que remonta sus raíces a los Tratados de Roma firmados en marzo de 1957 una vez que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) previeron su existencia.

El artículo 4.2 de la CEE y el artículo 3.2 del EURATOM recogieron que el Comité Económico y Social asistía al Consejo y a la Comisión, asumiendo desde ya aquella época la representación de los actores de la vida socioeconómica de la sociedad civil organizada.

En nuestros días, el Tratado de la Unión Europea (TUE) aprobado en Maastricht en febrero de 1992, no sitúa al Comité Económico y Social como una de las instituciones de la Unión Europea<sup>622</sup>, aunque se le concede un importante lugar al disponer el apartado 4 del artículo 13 de ese mismo Tratado que *“El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones*

---

<sup>622</sup> Es el apartado primero del art. 13 del Tratado de la Unión Europea el que enumera las instituciones de la Unión. En él se señala que: *“La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son: El Parlamento Europeo, El Consejo Europeo, El Consejo, La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo “comisión”, El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, El Banco Central Europeo, El Tribunal de Cuentas”.*

*consultivas*". Por otro lado, actualmente también hay disposiciones normativas acerca del CESE en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular dentro del capítulo dedicado a los órganos consultivos<sup>623</sup>.

En este orden de cosas, el artículo 300 del TFUE señala que el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones ejercen funciones consultivas y asisten al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión<sup>624</sup>. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se dedica en exclusiva a este órgano en los artículos 301 a 304, si bien a lo largo de su articulado hay mención expresa y repetitiva a su función consultiva<sup>625</sup>.

En los artículos 301 a 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que por su importancia transcribimos, se expresa que:

*"Artículo 301*

*El número de miembros del Comité Económico y Social no excederá de trescientos cincuenta.*

*El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se establezca la composición del Comité.*

*El Consejo establecerá las dietas de los miembros del Comité.*

---

<sup>623</sup> La Sección I ("El Comité Económico y Social") del Capítulo III ("Órganos Consultivos de la Unión").

<sup>624</sup> Literalmente enseña que: "1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, que ejercerán funciones consultivas.

2. El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

3. El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida. 4. Los miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión. 5. Las normas contempladas en los apartados 2 y 3, relativas a la naturaleza de la composición de estos Comités, serán revisadas periódicamente por el Consejo para tener en cuenta la evolución económica, social y demográfica en la Unión. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará decisiones a tal efecto".

<sup>625</sup> En muchos artículos del TFUE se alude al Comité Económico y Social.

*Artículo 302*

1. Los miembros del Comité serán nombrados para un período de cinco años. El Consejo adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Comité será renovable.

2. El Consejo se pronunciará previa consulta a la Comisión. Podrá recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales, y de la sociedad civil, a los que conciernen las actividades de la Unión.

*Artículo 303*

El Comité designará de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, por un período de dos años y medio.

Establecerá su reglamento interno.

El Comité será convocado por su Presidente, a instancia del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa.

*Artículo 304*

El Comité será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados. Estas instituciones podrán consultarle en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno. Podrá tomar la iniciativa de emitir un dictamen cuando lo juzgue oportuno.

Si lo estimaren necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.

El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con un acta de las deliberaciones”.

También existe un Reglamento Interno<sup>626</sup> (RCESE) aprobado por el propio Comité Económico y Social Europeo a razón del mandato contemplado en el artículo 303 del TFUE y unas normas de desarrollo del Reglamento Interno del Comité Económico y Social Europeo<sup>627</sup>.

Haciendo un breve resumen de toda la normativa, el Comité Económico y Social Europeo es:

- Un órgano consultivo de la Unión Europea.
- Un órgano formado por representantes de las organizaciones de empresarios y trabajadores y otros grupos de interés de los Estados miembros de la Unión, esto es, es un órgano de la sociedad civil organizada<sup>628</sup>.
- Su función principal consiste en emitir dictámenes para la Comisión Europea, el Consejo de la Unión y el Parlamento Europeo, ejerciendo como plataforma entre las distintas instituciones comunitarias y los ciudadanos europeos.

### 10.1.3. Composición

De acuerdo con el artículo 301 del TFUE el número máximo de miembros del CESE es de trescientos cincuenta, recogiendo el párrafo segundo de ese mismo artículo, que es al Consejo a quien corresponde adoptar por unanimidad, a propuesta de la Comisión, la decisión por la que se establezca la composición del Comité.

Esos trescientos cincuenta miembros proceden de los Estados miembros de la Unión Europea y las cuotas de reparto para cada país miembro, mientras no se adoptase la decisión del Consejo a que se refiere el artículo 301, párrafo segundo, se detallan en el artículo 7 del protocolo sobre las disposiciones

---

<sup>626</sup> El RCESE fue aprobado en la sesión plenaria del 17 de julio de 2002, siendo su última modificación la del 14 de julio de 2010. Está publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 9 de diciembre de 2010.

<sup>627</sup> En aplicación del apartado 4 del art. 8 y del apartado 2 bis del art. 77 del Reglamento Interno se ha aprobado esa norma de desarrollo.

<sup>628</sup> Por el Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001 se reconoció que el CESE representa a la sociedad civil organizada.

transitorias anexo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Pero resultó que a raíz de la adhesión de Croacia, la composición del Comité Económico y Social varió, al haberse incrementado el número de miembros a trescientos cincuenta y tres por haberlo así dispuesto el artículo 23 del Acta de adhesión de Croacia de diciembre de 2011 que modificó el artículo 7 sobre las disposiciones transitorias.

Si bien, ante el problema legal específico entre la discrepancia que marca el artículo 301 del TFUE (trescientos cincuenta miembros) y la situación engendrada por la entrada de Croacia, se ha adoptado por el Consejo de la Unión Europea la Decisión 2015/1157, de 14 de julio de 2015, que vuelve a dejar el número de miembros del CESE en trescientos cincuenta, de acuerdo con la siguiente repartición: Bélgica doce; Bulgaria doce; República Checa doce; Dinamarca nueve; Alemania veinticuatro; Estonia nueve; Irlanda nueve; Grecia doce; España veintiuno; Francia veinticuatro; Croacia nueve; Italia veinticuatro; Chipre cinco; Letonia siete; Lituania nueve; Luxemburgo cinco; Hungría doce; Malta cinco; Países Bajos doce; Austria doce; Polonia veintiuno; Portugal doce; Rumanía quince; Eslovenia siete; Eslovaquia nueve; Finlandia nueve; Suecia doce y Reino Unido veinticuatro. Decisión que, probablemente, requiera de alguna revisión tras la consumación del proceso de salida de la Unión Europea del Reino Unido, coloquialmente conocido como “Brexit”.

Todos ellos son representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular de los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural<sup>629</sup>.

Con el fin de adaptar la naturaleza de su composición y por consiguiente plasmar los cambios en la sociedad europea, el Consejo debe revisar periódicamente la evolución económica, social y demográfica en la Unión. Es al Consejo al órgano que le corresponde, a propuesta de la Comisión, tomar las decisiones al respecto<sup>630</sup>.

---

<sup>629</sup> Art. 300.2 del TFUE.

<sup>630</sup> Art. 300.5 del TFUE.

Todos los miembros del Comité son propuestos por los Gobiernos de cada Estado miembro, correspondiendo su nombramiento al Consejo, debiendo éste consultar a la Comisión antes de pronunciarse. Del mismo modo, el Consejo puede solicitar opinión a las organizaciones europeas más representativa de los distintos sectores económicos y sociales, y de la sociedad civil, a los que impliquen las actividades de la Unión. En cualquier caso, los Estados deben proporcionar candidatos atendiendo a la representación de los diferentes sectores de la vida económica y social, pero *“habida cuenta del limitado número de puestos, es imposible que todos los elementos de cada sector de la vida económica y social estén representados por nacionales de cada uno de los Estados miembros”*<sup>631</sup>.

Cada miembro del CESE representa las categorías socioeconómicas y no al Estado que les han propuesto y sus integrantes, son nombrados por un período de cinco años, siendo sus mandatos renovables, ejerciendo sus funciones con plena independencia y por consiguientemente sin mandato imperativo alguno. Los miembros buscan con sus decisiones el interés general de la Unión<sup>632</sup>.

Todos los miembros del CESE se incluyen en alguno de los tres grupos que los componen: uno que representa a los empresarios, otro a los trabajadores, y por último, el grupo de representa a otras categorías de intereses económicos y sociales<sup>633</sup>.

El Grupo de los empresarios (Grupo I) está integrado por miembros procedentes de los sectores público y privado de la industria, las pequeñas y medianas empresas, las cámaras de comercio, el comercio mayorista y minorista, los servicios financieros, los transportes y la agricultura.

El Grupo de los trabajadores (Grupo II) está integrado por miembros procedentes de las organizaciones sindicales nacionales de los trabajadores, tanto a nivel de las confederaciones como de las federaciones sectoriales.

El Grupo correspondiente a los demás componentes de la sociedad civil (Grupo III) está integrado por miembros procedentes de las organizaciones de

---

<sup>631</sup> TJCE, sentencia de 30 de junio de 1988, en caso Confederazione Italiana Dirigenti di Azienda (CIDA) Fausto d'Elia y Pierluigi Marchesi contra Consejo de la Unión Europea.

<sup>632</sup> Art. 300 y 302 del TFUE.

<sup>633</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:o10008>

agricultores, de consumidores, de las PYME, del artesanado y de las profesiones liberales, y de las ONG que se encargan de la protección social y medioambiental.

#### 10.1.4. Organización y funcionamiento

Con la excepción de algunas reglas generales que se recogen en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la inmensa mayoría de las disposiciones en torno a la organización y funcionamiento del Comité Económico y Social Europeo son descritos en su Reglamento Interno.

Es el artículo 2 del Reglamento el que enumera los órganos que lo componen: a saber, la Asamblea, la Mesa, el Presidente y las Secciones Especializadas.

La Asamblea Plenaria la forman todos los miembros del Comité y es en ella en donde se adoptan las decisiones<sup>634</sup>. Sólo se reunirá válidamente cuando estén presentes o representados más de la mitad de sus miembros<sup>635</sup>.

La Mesa es el órgano al que corresponde la dirección general del CESE. Su elección se reserva para la primera sesión del nuevo Comité por periodos de dos años y medio a partir de la fecha de constitución<sup>636</sup>. Consta de un Presidente y de dos Vicepresidentes; los tres Presidentes de los grupos; los seis Presidentes de las secciones especializadas y un número variable de miembros, que no puede exceder al de Estados miembros. La elección de los miembros de la Mesa debe producirse respetando el equilibrio global y geográfico entre los grupos, con un representante, al menos, y tres como máximo, de cada Estado miembro<sup>637</sup>.

La Mesa es convocada por su Presidente, bien a petición de diez miembros o por su propia iniciativa. A la Mesa se le encomiendan en el artículo 8 del Reglamento una serie de funciones de muy distinta clase, teniendo por misión fundamentalmente:

---

<sup>634</sup> Art. 44 del RCESE.

<sup>635</sup> Art. 47 del RCESE.

<sup>636</sup> Art. 303 del TFUE y art. 4 del RCESE.

<sup>637</sup> Art. 3 del RCESE.

- Determinar sus propias normas de funcionamiento;
- Establecer la organización y funcionamiento interno del Comité y la interpretación del Reglamento Interno;
- Establecer, junto con el Presidente del Comité, las competencias presupuestarias y financieras previstas en el Reglamento Financiero y en el Reglamento Interno del Comité;
- Examinar cada seis meses el curso dado a los dictámenes emitidos por el Comité basándose en un informe que se realizará a tal efecto;
- Asumir la responsabilidad de la correcta utilización de los recursos humanos, presupuestarios y técnicos.

La Presidencia del Comité está formada por el Presidente y por los dos Vicepresidentes<sup>638</sup>, si bien la Presidencia puede ser ampliada cuando con el fin de preparar y facilitar los trabajos de la mesa se incluyen además los Presidentes de los grupos.

El Presidente será elegido de forma alternativa entre los miembros de los tres grupos, y al igual que los Vicepresidentes, no puede ser reelegido en sus funciones respectivas. Los Vicepresidentes, por su lado, serán elegidos de entre los miembros de los dos grupos a los que no pertenezca el Presidente<sup>639</sup>. Tanto el Presidente como los Vicepresidentes serán elegidos por la mayoría simple de los miembros del Comité<sup>640</sup>.

En el desempeño de sus funciones, el Presidente está en todo momento en contacto con los Vicepresidentes, pudiéndoles encomendar misiones específicas o delegarles responsabilidades.

Las funciones más destacables del Presidente son la de convocar la Mesa<sup>641</sup> y el Comité<sup>642</sup>; ejercer, junto a la Mesa, las competencias presupuestarias y financieras<sup>643</sup>; celebrar acuerdos de cooperación con las instituciones y órganos

---

<sup>638</sup> Art. 11 del RCESE.

<sup>639</sup> Art. 3 del RCESE.

<sup>640</sup> Art. 6.6 del RCESE.

<sup>641</sup> Art. 8.1 del RCESE.

<sup>642</sup> Art. 29 del RCESE.

<sup>643</sup> Art. 8.5 del RCESE.

de la Unión Europea cuando haya recibido los poderes de la Mesa<sup>644</sup>; preparar, junto con los Vicepresidentes, los trabajos de la Mesa y de la Asamblea<sup>645</sup>; definir, junto con los Vicepresidentes, los Presidentes de los grupos y los Presidentes de las secciones especializadas, la programación de los trabajos del Comité y su evolución<sup>646</sup>; bajo su autoridad cada Vicepresidente preside el grupo presupuestario y el grupo de comunicación<sup>647</sup>; dirige las actividades del Comité<sup>648</sup>; puede encomendar al Secretario General misiones específicas y sujetas a un plazo<sup>649</sup> y, representa al Comité<sup>650</sup>.

Las Secciones Especializadas son los órganos colegiados que desarrollan la inmensa mayoría del trabajo que realiza el Comité<sup>651</sup>, al ser el foro en el que se preparan y estudian los trabajos que serán finalmente aprobados por la Asamblea Plenaria. Todos los miembros del Comité, con excepción del Presidente, pertenecen al menos a una Sección<sup>652</sup> de las seis que como mínimo existen<sup>653</sup>, a saber: agricultura, desarrollo rural, medio ambiente; unión económica y monetaria, cohesión económica y social; empleo, asuntos sociales, ciudadanía; relaciones exteriores; mercado único, producción y consumo; transportes, energía, infraestructuras, sociedad de la información<sup>654</sup>.

---

<sup>644</sup> Art. 9 del RCESE.

<sup>645</sup> Art. 11.2 del RCESE.

<sup>646</sup> Art. 11.3 del RCESE.

<sup>647</sup> Art. 13 del RCESE.

<sup>648</sup> Art. 12.1 del RCESE.

<sup>649</sup> Art. 12.3 del RCESE.

<sup>650</sup> Art. 12.4 del RCESE.

<sup>651</sup> SERRA CRISTÓBAL, R., *El comité Económico y Social de las Comunidades Europeas. Su papel en la promoción de los derechos sociales*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 63.

<sup>652</sup> El art. 15.3 del Reglamento Interno limita el número máximo de Secciones al que un miembro puede pertenecer a dos. Si bien, en los casos en los que el Consejero proceda de un Estado miembro cuyo número de consejeros sea igual o inferior a nueve podrá pertenecer a un máximo de tres.

<sup>653</sup> Art. 14 del RCESE.

<sup>654</sup> Anexo sobre Secciones Especializadas del CESE en las Normas de desarrollo del Reglamento Interno del CESE.

El número de miembros pertenecientes a cada Sección y la designación, le corresponde al Comité, siendo nombrados por un periodo, renovable, de dos años y medio<sup>655</sup>.

Las Secciones tienen por objeto preparar los trabajos correspondientes, son los competentes para someter al Comité un dictamen<sup>656</sup> y pueden constituir en su seno un grupo de estudio o un grupo de redacción, o bien designar un ponente único. El ponente es a quien se le encomienda elaborar el dictamen y realizar el seguimiento de este último en las instituciones europeas, una vez que ha sido aprobado en sesión plenaria<sup>657</sup>.

Por último, dentro del título I del Reglamento "*Organización del Comité*" se recogen una serie de estructuras que, no estando consideradas como órganos del Comité, pueden ser útiles en su funcionamiento.

En primer lugar el Comité puede constituir Subcomités que son los encargados de elaborar, sobre temas de carácter general, los proyectos de dictámenes o de documento informativo, que se someterán a la Mesa y posteriormente al Comité. Cada Subcomité se crea para cada asunto y se extingue en el momento en el que el Comité vote sobre el proyecto de dictamen o de documento informativo<sup>658</sup>.

En segundo lugar, los observatorios, las audiencias, los expertos y comisiones consultivas. El Comité puede constituir un observatorio cuando el carácter, la amplitud y la especificidad del tema tratado exijan el recurso a métodos de trabajo, procedimientos e instrumentos particularmente flexibles.

Asimismo, si la importancia de un asunto dado lo justifica, los diferentes órganos y estructuras de trabajo del Comité pueden organizar audiencias con personalidades ajenas al Comité<sup>659</sup>.

También, el Presidente, por propia iniciativa o a propuesta de los grupos, de las Secciones Especializadas o de los ponentes, puede nombrar expertos encargados de instruir en cuestiones técnicas.

---

<sup>655</sup> Art. 15 del RCESE.

<sup>656</sup> Art. 32 del RCESE.

<sup>657</sup> Art. 17 del RCESE.

<sup>658</sup> Art. 19 del RCESE.

<sup>659</sup> Art. 22 del RCESE.

Finalmente, el Comité puede constituir comisiones consultivas. Dichas comisiones están compuestas por miembros del Comité y por delegados procedentes de los sectores de la sociedad civil organizada que el Comité quiera asociar a sus trabajos<sup>660</sup>.

La administración del Comité le corresponde a la Secretaría General, que es el órgano técnico de apoyo que garantiza el buen funcionamiento del Comité y de sus órganos<sup>661</sup>. Al frente se ubica el Secretario General, nombrado por medio del siguiente procedimiento: la Mesa anunciará la convocatoria y nombrará un comité de preselección formado por seis miembros. El comité de preselección examinará las candidaturas, procederá a las entrevistas y redactará unas clasificaciones motivadamente de acuerdo a unos criterios objetivos. La decisión final la tomará la Mesa después de consultar el informe del comité de preselección<sup>662</sup>.

A él se le encomienda, entre otras, la participación en las reuniones de la Mesa con voz pero sin voto, levanta acta de las mismas; vela por la ejecución de las decisiones tomadas por la Asamblea, la Mesa y el Presidente. En cualquier caso, ejerce sus funciones bajo la autoridad del Presidente en representación de la Mesa con toda imparcialidad y en conciencia<sup>663</sup>.

En cuanto a su funcionamiento, los dictámenes que en el CESE pueden elaborarse vienen solicitados por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo o, también por iniciativa propia sobre toda cuestión relativa a las competencias de la Unión Europea, sus políticas y su posible evolución<sup>664</sup>. Del mismo modo, el CESE, si la Mesa lo propone, puede aprobar la elaboración de documentos informativos para examinar cuestiones relativas a las políticas de la Unión Europea y su posible evolución. Asimismo, se pueden emitir resoluciones sobre asuntos de actualidad, si lo propone una Sección Especializada, uno de los grupos o un tercio de los miembros del CESE<sup>665</sup>.

---

<sup>660</sup>Art. 24 del RCESE.<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ao10008>

<sup>661</sup> Art. 71.6 del RCESE.

<sup>662</sup> Art. 72 de las normas de desarrollo del Reglamento Interno.

<sup>663</sup>Art. 71 del RCESE.

<sup>664</sup> Art. 29 del RCESE.

<sup>665</sup> Art. 31 y 31.bis del RCESE.

Si lo considera necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o al Comisión, pueden fijar al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación. Si transcurre más tiempo del plazo fijado y el Comité no emite el dictamen, se puede prescindir del mismo<sup>666</sup>.

Para comenzar los trabajos, la Mesa designa la Sección Especializada que es competente para la preparación de los trabajos y el Presidente notificará la decisión al Presidente de la Sección Especializada, comunicándole además, el plazo para concluir sus trabajos. Dentro de la Sección, se selecciona un ponente, que puede ser asistido por componentes y expertos, que son los que examinan en un primer momento el asunto y los que preparan un proyecto de dictamen atendiendo a las opiniones expresadas, para el debate y aprobación por votación.

Después de los trabajos emprendidos por las Secciones Especializadas pasa el turno a la Asamblea Plenaria. Los Plenos son preparados por el Presidente, consultando a la Mesa y será ésta la que para dictamen establezca la duración de los debates para cada dictamen.

En cualquier caso los dictámenes a los que cabe presentar enmiendas constan de un enunciado de los fundamentos de derecho, de una exposición de motivos y de la opinión del Comité sobre el conjunto del asunto examinado. Todos los dictámenes aprobados por el Comité y el acta del pleno se transmiten al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

Salvo disposición en contrario del Reglamento Interno, los textos y las decisiones del Comité y de sus órganos se aprueban por mayoría de los votos emitidos, sin tener en cuenta a esos efectos el número de abstenciones. Las votaciones pueden ser públicas, nominales o secretas; y las formas válidas de votación son a favor, en contra y la abstención. En el supuesto de empate (igual número de votos a favor que en contra), el presidente tendrá voto de calidad<sup>667</sup>.

---

<sup>666</sup>Art. 304 del TFUE.

<sup>667</sup> Art. 56 del RCESE.

### 10.1.5. Funciones

El artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea señala que el Comité será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, en los casos previstos en los Tratados. Además, este mismo precepto dispone que estas instituciones pueden consultarle en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno y, por supuesto, que el propio Comité puede a iniciativa propia emitir dictamen.

Atendiendo al artículo 304 del TFUE, por tanto, se puede concluir que la función principal que ejerce el CESE es la de consulta, aunque también tendrá otras no consultivas, que por su objeto no merecen de una extensa atención en este trabajo<sup>668</sup>.

En el ámbito del ejercicio de la función consultiva, el CESE puede ser consultado, como hemos observado de la lectura del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o, bien por exigencia de los Tratados (dictamen preceptivo) o, por considerarlo oportuno el Consejo, la Comisión o el Parlamento (dictamen facultativo) o, por supuesto, si el Comité lo decide a su propia iniciativa (dictamen de iniciativa).

A modo simplemente de ejemplo, recogemos algunas de las materias en las que el CESE debe ser consultado:

- En materia sobre política agrícola<sup>669</sup>.
- En materia de la libre circulación de los trabajadores<sup>670</sup>.
- En materia de transportes<sup>671</sup>.
- En materia de educación<sup>672</sup>.

---

<sup>668</sup> Como serían en opinión de GUTIÉRREZ NOGUEROLES, la elaboración de informes, la potestad reglamentaria interna y la defensa y promoción de los intereses socioeconómicos representados en el CESE. A pesar de que el trabajo de la profesora fuera publicado en el año 2004 y que desde entonces el CESE ha visto modificada sus normas de aplicación, las funciones siguen siendo con carácter general las mismas. GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op.cit.*, pág. 116.

<sup>669</sup> Art. 43.2 del TFUE.

<sup>670</sup> Art. 46 del TFUE.

<sup>671</sup> Art. 91.1 del TFUE.

<sup>672</sup> Art. 165.4 del TFUE.

- En materia de protección de consumidores<sup>673</sup>.

Todos los dictámenes que emite el CESE no vinculan a la institución que los demandó, pero a pesar de ser una “*pura demanda de rutina para cumplir con la exigencia de los tratados*”<sup>674</sup>, se debe tomar nota, de que en el supuesto de no ser consultado en los casos de ser preceptiva, las normas adoptadas podrían ser declaradas nulas<sup>675</sup>.

## 10.2. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA GRAN REGIÓN

### 10.2.1. Introducción y naturaleza jurídica

Bajo el nombre de Comité Económico y Social de la Gran Región (CESGR) encontramos a un órgano consultivo sobre temas socioeconómicos cuyo ámbito territorial abarca la conocida como “*Gran Región*”, territorio compuesto por Sarre, Lorena, Renania-Palatinado, Luxemburgo, Valonia y la comunidad germano parlante de Bélgica<sup>676</sup>.

Se constituyó el CESGR el 4 de febrero de 1997, atendiendo a la Declaración Conjunta de la segunda Cumbre de 7 de noviembre de 1996 en Saarbrücken, siendo su cometido más sobresaliente, practicar el diálogo, la consulta y el asesoramiento en los temas socioeconómicos propios de la Gran Región. Es esta Gran Región la única región de Europa con un Consejo Económico y Social transfronterizo, que sirve como plataforma en la que los interlocutores sociales tienen voz.

Sus normas vienen establecidas tanto por lo señalado en la Declaración de Saarbrücken, que especifica su composición y funciones generales, como por el Reglamento Interno aprobado por el Pleno el 27 de mayo de 2004. Siguiendo ambos textos se aprecia que el Comité Económico y Social de la Gran Región es:

---

<sup>673</sup> Art. 169.3 del TFUE.

<sup>674</sup> SERRA CRISTÓBAL, R., *op.cit.*, pág. 79.

<sup>675</sup> MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones de Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 342.

<sup>676</sup> DÖRRENBÄCHER, H. P., “La “Gran Región”. Institucionalización de una región europea transfronteriza”, en *Documents Anàlisi Geogràfica*, vol. 56, págs. 185-200.

- Un órgano creado para hacer frente a todos los problemas inherentes al desarrollo económico y social de la Gran Región.
- En su composición participan las delegaciones designando miembros de la patronal, de los sindicatos y de las organizaciones que ellos deseen.

### **10.2.2. Composición**

El artículo 2.1 del Reglamento Interno de 27 de mayo de 2004 señala que el Comité Económico y Social de la Gran Región incluye treinta y seis miembros, elegidos a partes iguales por las respectivas seis delegaciones y treinta y seis suplentes de acuerdo con el siguiente esquema:

- Al menos un tercio de sus miembros son de organizaciones representativas de los trabajadores.
- Al menos un tercio de sus miembros son de organizaciones representativas de los empresarios.
- El resto corresponde a cada delegación según su conveniencia.

Cada región designará un Delegado que será el interlocutor del Presidente del Comité acerca de las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Comité Económico y Social de la Gran Región<sup>677</sup>.

### **10.2.3. Organización y funcionamiento**

Siguiendo al Reglamento Interno del Comité, los órganos que lo componen son: el Pleno, el Presidente, el Comité de Coordinación, los Grupos de Trabajo y los Delegados Regionales.

El Pleno lo conforman los treinta y seis miembros, y se reúne por convocatoria del Presidente o por demanda de al menos un tercio de sus miembros. Se debe reunir un mínimo de dos veces al año, debiendo en todo caso su convocatoria ir siempre acompañada de un orden del día que será remitido

---

<sup>677</sup> Art. 2.2 del Reglamento Interno.

diez días antes de la reunión<sup>678</sup>. Sus reuniones son públicas salvo que el Pleno acuerde otra cosa<sup>679</sup>.

En el Comité Económico y Social de la Gran Región se vota a mano alzada, por llamamiento o en votación secreta. A mano alzada es el método habitual<sup>680</sup>.

Las resoluciones del Comité se adoptan por mayoría de los votos emitidos, si bien los votos nulos o en blanco no cuentan para el recuento. Las opiniones minoritarias que sean secundadas por al menos seis miembros se deben incluir en la resolución<sup>681</sup>.

El Presidente pertenece a la región anfitriona de cada Cumbre, de tal forma, que la duración de la Presidencia es por dieciocho meses<sup>682</sup>. Para el desempeño de sus funciones es asistido por un Vicepresidente que debe ser de la región anfitriona de la Cumbre anterior y que le sustituirá en caso de incapacidad de aquél<sup>683</sup>.

Asume el Presidente la preparación de las reuniones del Pleno y del Comité de Coordinación y asegura la relación con los medios de comunicación.

Forma también parte de la estructura del CESGR el Comité de Coordinación, cuya función principal consiste en organizar y supervisar el trabajo del Comité Económico y Social de la Gran Región entre las sesiones de los Plenos y es además el órgano encargado de establecer el orden del día de ese mismo órgano colegiado<sup>684</sup>. Es convocado al menos seis veces durante cada mandato presidencial y el orden del día lo debe remitir el Presidente con al menos diez días de antelación salvo que se tramite por el procedimiento de urgencia<sup>685</sup>.

Componen el Comité de Coordinación el Presidente, el Vicepresidente, los Presidentes de los Grupos de Trabajo y los Delegados Regionales<sup>686</sup>.

---

<sup>678</sup> Art. 3 del Reglamento Interno.

<sup>679</sup> Art. 4.1 del Reglamento Interno.

<sup>680</sup> Art. 5 del Reglamento Interno.

<sup>681</sup> Art. 7 del Reglamento Interno.

<sup>682</sup> Art. 9 del Reglamento Interno.

<sup>683</sup> Art. 10.4 del Reglamento Interno.

<sup>684</sup> Art. 11.1 del Reglamento Interno.

<sup>685</sup> Art. 12 del Reglamento Interno.

<sup>686</sup> Art. 11.2 del Reglamento Interno.

Para la preparación de los trabajos se pueden constituir Grupos de Trabajo temporales si así lo dispone el mismo Pleno que deberá fijar su duración y condiciones de trabajo<sup>687</sup>. Ese Grupo de Trabajo preparará una resolución al Pleno, resolución que será antes vista por el Comité de Coordinación<sup>688</sup>.

Además cualquier tema de actualidad podrá ser tratado por el Comité si es solicitado por un mínimo de seis miembros y así definitivamente se aprueba.

Los Delegados Regionales asisten a las reuniones del Comité de Coordinación, presiden y organizan las reuniones de la delegación regional y actúan como interlocutores entre la delegación y el Presidente del CESGR.

#### **10.2.4. Funciones**

Sin que existan especialidades dignas de mención sobre este punto, el Comité Económico y Social de la Gran Región es un foro de reflexión que contribuye al desarrollo socioeconómico por medio del diálogo social emitiendo recomendaciones y propuestas sobre temas económicos, sociales, culturales<sup>689</sup>.

---

<sup>687</sup> Art. 14 del Reglamento Interno.

<sup>688</sup> Art. 15.1 del Reglamento Interno.

<sup>689</sup> Preámbulo del Reglamento Interno.



## XI. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

### 11.1. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

#### 11.1. 1. El Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia

##### 11.1.1.1. Introducción y naturaleza jurídica

En nuestros días, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (CNEL) tiene su más importante fundamento jurídico en la Constitución italiana de 1947.

Su reconocimiento constitucional no causó asombro en un país en el que la participación de los cuerpos intermedios en el procedimiento de toma de decisiones políticas contaba con cierta experiencia y memoria jurídica. Esta tradición la acreditan los organismos que, como el Consejo de Industria en 1869 o el Consejo Superior del Trabajo de 1902, sirvieron de plataforma de colaboración entre los poderes públicos y las organizaciones de intereses<sup>690</sup>. La posterior detentación del poder por el fascismo desde 1922 creó un “Estado corporativo” en el que se suprimió la independencia y libertad de los agentes sociales<sup>691</sup>, siendo aún así un organismo elemental en estas lides, el Consejo Nacional de las Corporaciones, órgano que asumiría algunas competencias consultivas y normativas en materias socioeconómicas.

La instauración de la democracia tras la II Guerra Mundial ordenó la abrogación del ordenamiento fascista y no olvidó las experiencias de participación libre y autónoma del pasado, reconociendo un foro de ámbito

---

<sup>690</sup> SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN, *Informe sobre los Consejos Económicos y Sociales*, tomo I, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977, pág. 57.

<sup>691</sup> DAU, M., “La experiencia del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia en el diálogo social: una nueva visión de la sociedad y el desarrollo”, 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. 199.

nacional para la representación de intereses en la Constitución de 27 de diciembre de 1947<sup>692</sup>.

De esta forma, dentro del Título III “*Del Gobierno*” y de la Sección III “*De los Órganos auxiliares*”, se encuadra el artículo 99 de la Constitución vigente de Italia, que es el precepto que reconoce una institución llamada Consejo Nacional de Economía y Trabajo y que es el foro por antonomasia de representación de los grupos sociales y económicos.

El texto del citado artículo de la Constitución dispone que<sup>693</sup>:

*“El Consejo Nacional de Economía y del Trabajo estará compuesto, según las modalidades establecidas por la ley, de expertos y de representantes de las categorías productivas, en medida tal que se tenga en cuenta su respectiva importancia numérica y cualitativa.*

*Será órgano consultivo de las Cámaras y del Gobierno para las materias y según las funciones que la ley le encomiende.*

*Tendrá iniciativa legislativa y podrá contribuir a la elaboración de la legislación económica y social, con arreglo a los principios y dentro de los límites que la ley establezca”*<sup>694</sup>.

No obstante lo preceptuado, las actividades del Consejo comenzarían prácticamente a los diez años de haberse aprobado el texto constitucional, en particular cuando la Ley N<sup>o</sup> 33, de 5 de enero de 1957, desarrolló el Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

El papel que el Consejo ha desempeñado desde 1957 hasta nuestros días ha sido modificado reiteradamente, constituyendo un hito importante la reforma que el Consejo tuvo a consecuencia de la Ley N<sup>o</sup> 936, de 30 de diciembre de 1986, por

---

<sup>692</sup> RUEDA ESCARDÓ, G., “Los Comités Económicos y Sociales en la Europa Comunitaria”, en *Documentación Administrativa*, n<sup>o</sup> 193, 1982, pág. 279.

<sup>693</sup> El texto en Italiano señala que: “*Il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l’iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge*”.

<sup>694</sup> Traducción de: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>

la que se establecen las Normas sobre el Consejo Nacional de Economía y Trabajo. Por medio de ella se identificaron distintos cauces a través de los cuales el Consejo podía ejercer su papel de asesoramiento al Gobierno, al Parlamento y a las Regiones<sup>695</sup>.

Esta Ley que sigue en vigor con las lógicas modificaciones<sup>696</sup> que el tiempo exige, es el texto normativo básico del Consejo, junto con el Reglamento aprobado el 22 de marzo de 2012. Posteriormente, el Comité de Normas en sesión de 4 de abril de 2012, aprobó la regulación de los órganos del Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

El Consejo en los últimos tiempos ha disminuido ostensiblemente su actividad, incluso recientemente iba a ser objeto de supresión constitucional, pero el referéndum de 4 de diciembre de 2016, con su rechazo a la reforma de la Constitución<sup>697</sup>, ha permitido, al menos de momento, que siga siendo un órgano previsto constitucionalmente.

Vista la regulación que rige el funcionamiento del Consejo, la naturaleza jurídica del organismo se caracteriza por:

- Ser un órgano de relevancia constitucional<sup>698</sup>.
- Articula su composición se articula de acuerdo con un criterio mixto puesto que en él participan tanto expertos, como representantes de los sectores productivos, representantes de asociaciones de promoción social y organizaciones de voluntariado.

---

<sup>695</sup> DAU, M., *op. cit.*, pág. 203.

<sup>696</sup> Modificación reciente es la de la Ley N<sup>o</sup> 214, de 22 de diciembre de 2011, que ha realizado cambios importantes en la composición, en la estructura y en las funciones del Consejo. Baste señalar que ha disminuido abruptamente el número de miembros de ciento once a sesenta y cuatro.

<sup>697</sup> El 15 de abril de 2016 se publicó en el Boletín Oficial de la República el texto de la Ley constitucional cuyo título es: “*Disposiciones para la superación del bicameralismo igual, la reducción del número de parlamentarios, la contención de los gastos de funcionamiento de las instituciones, la supresión del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo y la revisión del Título V de la Parte II de la Constitución*”, y que fue sometido a referéndum constitucional el 4 de diciembre de 2016 de conformidad con el artículo 138 de la Constitución.

<sup>698</sup> CHIARELLI, G., “Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro”, en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1961. Nota sacada de GARCÍA RUIZ, J. L., *El Consejo Económico y Social: génesis constituyente y parlamentaria*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1992, pág. 47.

- Ser un órgano con funciones consultivas y de colaboración legislativa<sup>699</sup>.

#### 11.1.1.2. Composición

Como señala el artículo 2 y 3 de la Ley por la que se establecen las Normas del Consejo<sup>700</sup>, se compone por el Presidente y sesenta y cuatro Consejeros, de acuerdo con el siguiente reparto:

- a) Diez expertos, de reconocido prestigio en el ámbito de la cultura económica, social y jurídica. De esos, ocho son nombrados por el Presidente de la República y los otros dos son designados por el Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros.
- b) Cuarenta y ocho representantes de los sectores de la producción, de los cuales veintidós representan a los trabajadores por cuenta ajena, incluyendo tres representantes de los gerentes y ejecutivos públicos y privados; nueve representantes de los trabajadores por cuenta propia y diecisiete representantes de las empresas.
- c) Seis representantes de las asociaciones de promoción social y de organizaciones de voluntariado, de los cuales, tres son nombrados por el Observatorio Nacional de Asociaciones y tres por el Observatorio Nacional para el Voluntariado.

Para el nombramiento de los representantes de los sectores de la producción, el procedimiento comienza nueve meses antes de la expiración del mandato de los miembros del Consejo, cuando el Presidente del Consejo de Ministros notifica dicha finalización con la publicación en el Diario Oficial de dicha circunstancia. Una vez se publica, las organizaciones sindicales de ámbito nacional disponen de un plazo de treinta días para remitir a la Presidencia del Consejo de Ministros las designaciones de los representantes de las categorías productivas. En los treinta días siguientes, el Presidente del Consejo de Ministros, después de haber consultado a los Ministros interesados, establece la lista de los representantes de las organizaciones sindicales más representativas que comunica

---

<sup>699</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 237.

<sup>700</sup> Ley N° 936, de 30 de diciembre de 1986.

a todas las organizaciones interesadas. Contra dicha lista cabe recurso por parte de las organizaciones sindicales ante el Presidente del Consejo de Ministros dentro de los treinta días siguientes, debiéndose resolver dentro de los cuarenta y cinco días mediante providencia del Presidente del Consejo de Ministros, tras la deliberación del Consejo. Finalmente los representantes de los sectores de la producción son designados mediante Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros previa deliberación del Consejo de Ministros<sup>701</sup>.

Este procedimiento tiene dos excepciones: por una parte, la de los representantes del Instituto para la Reconstrucción Nacional (IRI), de la Empresa Nacional de Hidrocarburos (ENI) y del Organismo de Financiación a la Industria Manufacturera (EFIM), cuyos nombramientos se hacen por los respectivos órganos de toma de decisiones, y por otra la de los representantes de los trabajadores por cuenta propia, cuyas designaciones se realizan por los Órganos Nacionales de las profesiones seleccionadas, cada vez, por el Ministro de Justicia de acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros.

Los miembros del Consejo Nacional de Economía y Trabajo permanecen en el cargo durante cinco años y pueden ser renovados, si bien, pueden ser revocados a petición de las instituciones, entes u organizaciones que los hayan designado, mediante comunicación al Presidente del CNEL, quien informará al Presidente del Consejo de Ministros<sup>702</sup>.

Para ser miembro del Consejo es obligado encontrarse en situación de pleno disfrute de los derechos civiles y políticos. El cargo es incompatible con ser miembro del Parlamento Nacional y del Parlamento Europeo, del Gobierno y de los Consejos o Asambleas Regionales<sup>703</sup>.

#### *11.1.1.3. Organización y funcionamiento*

El entramado organizativo del Consejo se regula en el Título III de la Ley N<sup>o</sup> 936, de 30 de diciembre de 1986 y en el Reglamento aprobado por la Asamblea del Consejo en su reunión de 20 de marzo de 2012. Dichas normas han sido

---

<sup>701</sup> Art. 4 de la Ley N<sup>o</sup> 936, de 30 de diciembre de 1986.

<sup>702</sup> Art. 7 de la Ley N<sup>o</sup> 936, de 30 de diciembre de 1986.

<sup>703</sup> Art. 8 de la Ley N<sup>o</sup> 936, de 30 de diciembre de 1986.

completadas por el Comité de Normas de 4 de abril de 2012, de conformidad con el artículo 20 párrafo primero de la Ley de 30 de diciembre de 1986, por el que se prueba la regulación de los órganos del Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

De acuerdo con ambas normas, el Consejo está integrado por: el Presidente, los Vicepresidentes, la Oficina de Presidencia, la Asamblea, los Comités y las Comisiones, el Consejo de Presidencia, el Colegio de Cuentas y el Secretario General.

El Presidente no es designado de entre los miembros que integran el Consejo y es nombrado mediante Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros y previa deliberación del Consejo de Ministros. Su puesto es por cinco años aunque puede ser renovado. En el caso de muerte, renuncia o inhabilitación del Presidente y hasta que no se nombre al nuevo Presidente, sus funciones las realiza el Vicepresidente más antiguo por elección o, en el caso de igual antigüedad electoral, por el más antiguo de edad<sup>704</sup>.

El Presidente representa al CNEL y promueve, dirige y coordina las actividades del Consejo de acuerdo con el Comité de Presidentes<sup>705</sup>.

Los Vicepresidentes, que son dos, se nombran entre los componentes que integran el Consejo y son elegidos en votación secreta en una misma votación por la mayoría absoluta de los miembros. Si en una segunda votación no se alcanzase dicha mayoría, resultarán elegidos Vicepresidente los dos candidatos que hayan obtenido mayor número de votos, siempre que la suma de los conseguidos entre ambos no sea inferior a un tercio de los miembros.

Los Vicepresidentes asisten al Presidente y le sustituyen en caso de ausencia o impedimento temporal y en los demás supuestos previstos en la Ley. Ejercen también las funciones que el Presidente les delegue<sup>706</sup>.

La Oficina de Presidencia la forman el Presidente y los dos Vicepresidentes y tiene encomendada la asistencia al Presidente<sup>707</sup>.

---

<sup>704</sup> Art. 5 de la Ley N<sup>o</sup> 936, de 30 de diciembre de 1986.

<sup>705</sup> Art. 3 del Reglamento aprobado el 20 de marzo de 2012.

<sup>706</sup> Art. 3 del Reglamento aprobado el 20 de marzo de 2012.

<sup>707</sup> Art. 3 del Reglamento aprobado el 20 de marzo de 2012.

La Asamblea es el órgano que expresa la voluntad del Consejo y está integrado por el Presidente y los sesenta y cuatro Consejeros.

Se constituye válidamente cuando están presentes la mitad más uno de los Consejeros y delibera con el voto de la mayoría absoluta de los consejeros presentes, que no pueden ser menos de un tercio de los miembros en ejercicio.

La Asamblea es convocada y presidida por el Presidente que, con el acuerdo de los Vicepresidentes, decide el orden del día, para luego comunicarlo al Consejo de Presidencia.

El orden del día se comunica con al menos siete días de antelación y, muy excepcionalmente, con por lo menos tres días. Junto con el orden del día se envía toda la documentación.

Las votaciones son a mano alzada o, en su caso, nominalmente si así lo solicita una décima parte de los miembros. También cabe el voto secreto para las votaciones que versen sobre asuntos personales, para la elección de cargos o por petición de una cuarta parte de los consejeros en el cargo<sup>708</sup>.

Los Comités y las Comisiones son los órganos que se crean para la preparación de los trabajos y por tanto se encargan del estudio y de la redacción de los documentos en las materias de su competencia. En este sentido, el Presidente, después de conocer la opinión de los Vicepresidentes y teniendo presente el programa de actividades, determinará un número de Comisiones y de Comités no superior a cuatro.

Cada uno de esos órganos está integrado por un número de consejeros no superior a quince, debiendo ajustarse a los criterios de representatividad<sup>709</sup>.

Mención particular merece la Comisión de Información contemplada en el artículo 16 de la Ley N° 936, de 30 de diciembre de 1986. Es una Comisión especial que no puede tener un número de miembros superior a quince. La Comisión la preside el Presidente del Consejo o, por delegación, un Consejero elegido de entre los expertos que forman el Consejo.

De forma general se encarga de recoger, organizar y procesar la información relativa a los asuntos que competen al Consejo Nacional y de manera concreta,

---

<sup>708</sup> Art. 2 del Reglamento aprobado el 20 de marzo de 2012.

<sup>709</sup> Art. 6 del Reglamento aprobado el 20 de marzo de 2012.

entre otras, las funciones que legalmente se le atribuyen son: recibir de las instituciones públicas, que están obligadas a suministrarlas, información sobre los salarios, las condiciones de trabajo, la organización y eficiencia de las oficinas y servicios; disponer de las investigaciones, incluso de muestreos, sobre las retribuciones y las condiciones de trabajo en el sector privado y dar instrucciones para la organización del archivo nacional de convenios y acuerdos colectivos.

El Consejo de Presidencia es un órgano que está compuesto por el Presidente del Consejo Nacional de Economía y Trabajo, que lo preside, por los Vicepresidentes y por ocho Consejeros elegidos mediante votación secreta que requiere el voto favorable de tres cuartas partes de los miembros presentes, sobre la base de una lista firmada por al menos el cincuenta y un por ciento de los miembros con derecho.

Se reúne con una frecuencia no inferior a dos veces al mes para principalmente servir de consulta al Presidente y planificar, programar y coordinar las actividades de las Comisiones y otros organismos creados para implementar las funciones encomendadas al Consejo. Es el órgano que se encarga de preparar el programa anual de actividades de la entidad<sup>710</sup>.

Por otro lado, el Colegio de Cuentas lo forman tres miembros: uno nombrado por el Ministerio de Hacienda y dos son nombrados por el Consejo Nacional, sobre la propuesta de la Oficina de Presidencia, entre los candidatos que contengan los requisitos de profesionalidad, integridad e independencia y que vivan en Roma. Sus atribuciones son principalmente y, entre otras, las de garantizar la coherencia de los datos reportados en los balances de cuentas o estados financieros; verificar la correcta exposición de los estados financieros; analizar la información relativa a la estabilidad del presupuesto, o, verificar el cumplimiento de las normas que rigen la preparación y el diseño del presupuesto y el balance final o estados financieros<sup>711</sup>.

El Secretario General es la persona responsable de los servicios del Consejo de acuerdo con lo que le encomienda la Ley, el Reglamento o las directrices aprobadas por la Oficina de Presidencia o por el Consejo de Presidencia. Se le nombra por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente

---

<sup>710</sup> Art. 4 del Reglamento aprobado el 20 de marzo de 2012.

<sup>711</sup> Art. 5 del Reglamento aprobado el 20 de marzo de 2012.

del Consejo de Ministros, previa deliberación de éste y oído el Presidente del Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

#### 11.1.1.4. Funciones

Como ya se ha manifestado, es en primer lugar la Constitución italiana la que en su artículo 99 recoge dos tipos de funciones: una consultiva y otra de iniciativa legislativa<sup>712</sup>.

Por otro lado, la Ley de 30 de diciembre de 1986 desarrolla entre sus artículos 10 a 13 esas competencias, complementando dichas disposiciones, algunos artículos del Reglamento aprobado el 22 de marzo de 2012.

De tal forma podemos concluir, que las atribuciones del Consejo Nacional de Economía y Trabajo son:

- Expresar su opinión, a petición del Gobierno, acerca de los documentos más importantes de la política económica y social, incluidas las políticas comunitarias.
- Examinar, en sesiones especiales, el Documento de Economía de Finanzas y el Programa Nacional de Reformas que el Gobierno presenta a las Cámaras.
- Aprobar en sesiones especiales, a petición de las Cámaras o del Gobierno, los informes elaborados por un comité especial o por la Comisión de Información, sobre asuntos generales, sectoriales y locales del mercado de trabajo, en la estructura del salario regulador y el salario expresado por la negociación colectiva, con el fin de facilitar la elaboración de resultados unívocos sobre fenómenos concretos.
- Expresar sus valoraciones propias sobre la situación económica en sesiones semestrales, dictando a tal fin directivas propias a los institutos encargados de elaborar el informe de base.
- Examinar, sobre la base de los informes presentados por el Gobierno, las políticas comunitarias y su ejecución y a tal fin mantener contactos con

---

<sup>712</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 244.

los correspondientes órganos de la Comunidad Europea y de los demás Estados miembros.

- Contribuir a la elaboración de la legislación que comporte directrices de política económica y social expresando pareceres y realizando estudios e investigaciones a petición de las Cámaras o del Gobierno o de las regiones o provincias autónomas.
- Puede formular observaciones y propuestas a iniciativa propia sobre las materias anteriormente señaladas, previa toma en consideración por parte de la Asamblea con las mismas modalidades previstas por la propia iniciativa legislativa.
- Realizar estudios e investigaciones a iniciativa propia sobre las materias anteriormente señaladas.
- Elaborar un informe anual al Parlamento y al Gobierno sobre el nivel y la calidad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas centrales y locales a las empresas y a los ciudadanos.
- Recoger y actualizar el Archivo Nacional de contratos y acuerdos de negociación colectiva en el sector público, y preparar un informe anual sobre el estado de la negociación colectiva en el sector público en relación con las necesidades de la vida económica y social.
- Promover y organizar la celebración de una conferencia anual (con la participación de representantes de las categorías económicas y sociales, académicos cualificados, medios de comunicación y asociaciones de consumidores y usuarios) para discutir y debatir sobre las actividades y el estado de los servicios llevados a cabo por las administraciones públicas.

De todas estas atribuciones derivan, como se adelantó, dos clases de actividades: por un lado la consultiva y por otro la contribución a la elaboración legislativa.

En relación a la actividad de consulta, al CNEL se le puede requerir su parecer acerca de las materias antes expresadas si así lo solicita alguna de las Cámaras. También le puede consultar el Gobierno, a propuesta del Consejo de Ministros o del Ministro competente. Por último, le pueden someter asuntos a

consulta las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano (en materias que pertenecen a su potestad normativa) a petición hecha, previa deliberación de los órganos competentes, por el Presidente de la Junta.

En todo caso el CNEL tiene la obligación de expresar su opinión en el plazo fijado, salvo que, le sea concedida una prórroga a su pedido.

De estas funciones consultivas se excluyen los proyectos referentes a los estados de previsión de ingresos y gastos de los ministerios y a las cuentas presupuestarias.

De la contribución del CNEL en la elaboración legislativa, debemos señalar que las observaciones y propuestas se transmiten al Gobierno, así como a las Cámaras, a las Regiones y a las Provincias Autónomas en el ámbito de sus respectivos ordenamientos, y que además, en las materias señaladas como de competencia del Consejo Nacional puede hacer llegar a las Cámaras y al Gobierno las contribuciones en forma de proyecto de ley que juzgue conveniente, haciendo incluso hincapié a las actividades de la Unión Europea y a los organismos internacionales de los que Italia participa.

### **11.1.2. El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia**

#### *11.1.2.1. Introducción y naturaleza jurídica*

El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia (CESE) tiene unos extensos antecedentes históricos. En 1925 se creó un Consejo Económico Nacional que con funciones preferentemente consultivas, estaba constituido por las organizaciones más representativas de los sindicatos de trabajadores, empresarios y de asociaciones agrícolas<sup>713</sup>.

---

<sup>713</sup> Para saber más, aparte del apartado en este trabajo dedicado al Consejo Económico Nacional puede verse: COHET, L., *Le CNE et la représentation professionnelle*, Imp. centrale, Rennes, 1939; BLANCKAERT, L., *Le Conseil National et la représentation professionnelle en France*, Dunkerke, 1928; BRAMHALL, E. C., "The National Economic Council in France", en *The American Political Science Review*, XX, nº 3, 1926, págs. 623-630.

Después de la disolución del Consejo Económico Nacional por el Gobierno de Vichy en diciembre de 1940<sup>714</sup>, sería en la Constitución de la IV República de 13 de octubre de 1946, donde se encuadraría un Consejo Económico que poseería funciones consultivas de los proyectos y propuestas de leyes en materia económica a petición de la Asamblea Nacional o del Consejo de Ministros<sup>715</sup>.

La llegada de la V República francesa y el regreso del general DE GAULLE marcan el inicio de lo que se conoce hoy como el Consejo Económico, Social y Medioambiental. Si en el discurso de Bayeux de 16 de junio de 1946 el mismo DE GAULLE propuso una segunda Cámara parlamentaria que debía ser profesional<sup>716</sup>, finalmente el Consejo que se creó, bajo la denominación de Consejo Económico y Social, tuvo unas competencias consultivas pero no tan destacadas y relevantes como las que el mismo General defendió.

Así, en la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 se recogieron en el Título X tres artículos (del 69 al 71) dedicados al Consejo Económico y Social. En ellos, el Consejo se consagraba como un órgano constitucional y consultivo del Gobierno que examinaba los proyectos de ley, ordenanzas o decretos, así como a petición del mismo Gobierno, cualquier problema económico o social que importe a la República. En lo que respecta a su composición y funcionamiento el texto constitucional se remitía a una Ley orgánica.

---

<sup>714</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op.cit.*, pág. 157.

<sup>715</sup> Art. 25 de la Constitución de la IV República francesa de 13 de octubre de 1946.

<sup>716</sup> *“Todo nos aboca, por lo tanto, a instituir una segunda Cámara, cuyos miembros serán elegidos, primordialmente, por nuestros Consejos generales y municipales. Dicha Cámara complementará a la primera llevándola, en su caso, ora a revisar sus propios proyectos, ora a examinar otros, haciendo valer en la elaboración de las leyes dicho factor de orden administrativo que un colegio puramente político tiende a depreciar. Por otro lado, resultará normal introducir representantes, organizaciones económicas, familiares, intelectuales, para que se haga escuchar, dentro de un mismo Estado, la voz de las grandes actividades del país. Sumados a los cargos electos de las asambleas locales de los territorios de ultramar, los miembros de dicha Asamblea formarán el gran Consejo de la Unión Francesa, cualificado para debatir leyes y problemas que incumban a la Unión, así como presupuestos, relaciones exteriores, vínculos interiores, defensa nacional, economía, comunicaciones”*. Traducción copiada de la página web de la Fundación Charles de Gaulle. <http://www.charles-de-gaulle.es/16-de-junio-de-1946-discurso-pronunciado-en-bayeux.html>. El discurso original Se puede leer en francés en, DE GAULLE, CH., *Discours et messages*, tomo 2, Plon, París, 1970, págs. 5-11.

En 2008 la Ley Constitucional de 23 de julio de 2008, Ley Nº 2008-724 para la Modernización de las Instituciones de la V República, ha supuesto la reforma constitucional de mayor amplitud<sup>717</sup> que ha conocido la Constitución francesa. Dicha reforma incluyó al Consejo Económico y Social, que comenzó a denominarse como Consejo Económico, Social y Medioambiental. Añadido al cambio de denominación, se ha aprobado un techo en el número máximo de miembros (cifrado ahora en doscientos treinta y tres), recogiendo además la integración de representantes de la juventud y del ámbito de la protección de la naturaleza y es muy destacable la nueva posibilidad que habilita a los ciudadanos a dirigirse al Consejo por la vía del ejercicio del derecho de petición<sup>718</sup>.

Así las cosas, los artículos de la Constitución dedicados al Consejo han quedado redactados de la siguiente manera<sup>719</sup>:

*“TÍTULO XI -Del Consejo Económico, Social y Medioambiental*

*Artículo 69*

*El Consejo Económico, Social y Medioambiental emitirá, a requerimiento del Gobierno, su dictamen sobre los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto, así como sobre las proposiciones de ley que le sean sometidos.*

*El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá designar a uno de sus miembros para que exponga ante las Cámaras parlamentarias el dictamen del Consejo sobre los proyectos o proposiciones que le hayan sido sometidos.*

*El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá ser solicitado por vía de petición en las condiciones fijadas por una ley orgánica. Tras el examen de la petición, dará a conocer al Gobierno y al Parlamento su respuesta a la misma.*

---

<sup>717</sup> VERPEAUX, M., “La revisión de 2008 o la nueva distribución de poderes”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 34-35, pág. 79.

<sup>718</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL, A. H., *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*, EUDO, Florencia, 2011, pág. 50.

<sup>719</sup> Traducción realizada en la página web del Senado de Francia. [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/constitution\\_espagnol\\_juillet2008.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol_juillet2008.pdf)

#### Artículo 70

*El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá ser consultado por el Gobierno y el Parlamento sobre cualquier problema de carácter económico, social o medioambiental. Asimismo podrá ser consultado por el Gobierno sobre los proyectos de ley de programación que definan las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas. Se le someterá todo plan o proyecto de ley de programación de carácter económico, social o medioambiental para que emita un dictamen.*

#### Artículo 71

*Una ley orgánica determinará la composición del Consejo Económico, Social y Medioambiental, cuyo número de miembros no podrá exceder de doscientos treinta y tres, y sus normas de funcionamiento<sup>720</sup>.*

El Consejo Económico, social y Medioambiental de Francia tiene una protección jurídica constitucional, puesto que como ya hemos adelantado, es en el propio texto constitucional en donde se encuadra su primer fundamento.

Su regulación además de constitucional, se encuentra en otras disposiciones normativas, como la Ordenanza N<sup>o</sup> 58-1360, de 29 de diciembre de 1958, de la Ley orgánica sobre el Consejo Económico, Social y Medioambiental<sup>721</sup>. También por el Decreto N<sup>o</sup> 84-558, de 4 de julio de 1984, sobre las condiciones para la designación

---

<sup>720</sup> "Article 69. Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.

Article 70. Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. Article 71. La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique."

<sup>721</sup> Modificada por la Ley orgánica N<sup>o</sup> 2010-704, de 28 de junio de 2010.

de los miembros del Consejo Económico, Social y Medioambiental, modificado en varias ocasiones<sup>722</sup>. En este mismo sentido, es significativo el Decreto N° 2010-947, de 25 de agosto de 2010, sobre la designación de las asociaciones y fundaciones que trabajan en el campo de la conservación de la naturaleza y del medioambiente llamadas a participar en el Consejo Económico, Social y Medioambiental. Al igual que se debe tener presente el Decreto N° 84-822, de 6 de septiembre de 1984, sobre la organización del Consejo Económico, Social y Medioambiental<sup>723</sup>.

También se ha normado el régimen administrativo y financiero del Consejo mediante el Decreto N° 59-601 de 5 de mayo de 1959<sup>724</sup> y la remuneración e indemnizaciones de sus miembros por Decreto N° 59-602, de 5 de mayo de 1959.

Por último, existe un Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

De acuerdo con la normativa anteriormente mencionada, se pueden enumerar las siguientes notas acerca de su naturaleza jurídica:

- Es un organismo de naturaleza pública de protección constitucional e independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Tiene una composición muy plural. Está compuesto por representantes de la sociedad civil y de las principales actividades económicas, sociales, profesionales y medioambientales de la Nación.
- Es una asamblea consultiva del Gobierno y del Parlamento, y puede también ser consultado por los ciudadanos.

#### *11.1.2.2. Composición*

Actualmente el Consejo está compuesto por doscientos treinta y tres miembros, número máximo que precisamente fijó el artículo 71 de la Constitución en la reforma del año 2008. Sus miembros son designados por un plazo de cinco años y no pueden desempeñar las funciones por más de dos períodos seguidos<sup>725</sup>.

---

<sup>722</sup> Modificado en varias ocasiones como son las reformas aprobadas por Decreto N° 213-76, de 25 de enero de 2013 o por Decreto N° 2015-1237, de 7 de octubre de 2015.

<sup>723</sup> Modificado por Decreto N° 2013-313 de 15 de abril de 2013.

<sup>724</sup> Modificado por Decreto N° 2010-886, de 29 de julio de 2010.

<sup>725</sup> Art. 9 de la Ordenanza N° 58-1360, de 29 de diciembre de 1958.

Los miembros se dividen, según reza el artículo 7 de la Ordenanza Nº 58-1360<sup>726</sup>, de acuerdo con la siguiente estructura:

- Ciento cuarenta miembros son del ámbito del diálogo económico y social y se concretan de la siguiente forma: sesenta y nueve miembros en representación de los trabajadores; veintisiete representantes de empresas privadas industriales, de comercio y de los servicios; veinte representantes de los agricultores y de actividades agrícolas; diez representantes de los artesanos; cuatro representantes de las profesiones liberales; diez personas cualificadas y con experiencia en el campo de la economía entre los que debe haber dos de empresas públicas y un representante de las actividades empresariales francesas en el extranjero.
- Sesenta miembros en materia de cohesión social, territorial y de vida asociativa, de los cuales: ocho representantes de la economía mutualista, de la cooperativa y solidaria no agrícola; cuatro representantes de la mutualidad y las cooperativas agrícolas de producción y transformación; diez representantes de las asociaciones familiares; ocho representantes de asociaciones y fundaciones; once representantes de las actividades económicas y sociales de los departamentos y regiones de Ultramar, las colectividades de Ultramar y de la Nueva Caledonia<sup>727</sup>; cuatro representantes de la juventud y de los estudiantes; quince personalidades cualificadas que serán elegidas por su experiencia en los asuntos sociales, culturales, deportivos o científicos, en el área de vivienda social o por su trabajo con personas discapacitadas o jubilados.
- Treinta y tres miembros en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente, de acuerdo con: dieciocho representantes de las asociaciones y fundaciones que operan en el campo de la conservación de la naturaleza y del medio ambiente; quince personalidades cualificadas elegidas a razón de su experiencia en el desarrollo del medio

---

<sup>726</sup> Modificada por la Ley orgánica nº 2010-704, de 28 de junio de 2010.

<sup>727</sup> Los departamentos de ultramar son: Guadalupe, Martinica, Guayana francesa, Reunión y la Mayotte. Las colectividades de ultramar son: la Polinesia, San Bartolomé, San Martín, San Pedro y Miquelón, Wallis y Futuna.

ambiente y su sostenibilidad, incluyendo al menos tres líderes de empresas con una actividad significativa en esos campos.

Los miembros que representen a los trabajadores, a las empresas, a los artesanos, a los profesionales liberales y a los agricultores son nominados, para cada categoría, por las organizaciones profesionales más representativas y cuando se tenga que nombrar a más de un miembro se ha de tener presente el equilibrio de género.

La fórmula concreta de designación de las categorías descritas anteriormente se detallan en el Decreto N° 84-558, de 4 de julio de 1984, por el que se fijan las condiciones para la designación de los miembros del Consejo Económico, Social y Medioambiental<sup>728</sup> y también en el Decreto N° 2010-947, de 25 de agosto de 2010, sobre la designación de las asociaciones y fundaciones que trabajan en el campo de la conservación de la naturaleza y del medioambiente llamadas a participar en el Consejo Económico, Social y Medioambiental.

Los miembros del Consejo Económico, Social y Medioambiental son designados por Decreto del Consejo de Ministros tomado del informe del Primer Ministro. A más tardar un mes antes del final de mandato de los miembros del Consejo, las organizaciones con derecho a participar en el Consejo deben poner en conocimiento del Primer Ministro los nombres de sus representantes, quien se lo notificará al Presidente del Consejo<sup>729</sup>.

El Presidente del Consejo es elegido en una votación secreta en cuyas dos primeras votaciones será requisito la mayoría absoluta de los votos emitidos y en el supuesto de ser necesaria una tercera votación, se requerirá, exclusivamente,

---

<sup>728</sup> A simple modo de ejemplo recogemos que de los sesenta y nueve miembros de los trabajadores, dieciocho son designados por la Confederación Francesa Democrática del Trabajo, seis por la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos, dieciocho designados por la Confederación General del Trabajo, catorce por la Confederación General del Trabajo de Fuerza Obrera, seis representantes de la Confederación Francesa de Profesionales-CGC, cuatro por la Unión Nacional de Sindicatos Autónomos, uno designado por la Federación Unitaria Sindical y dos por la Unión Sindical Solidaria.

Igualmente es llamativo que de los dieciocho representantes de las asociaciones y fundaciones que operan en el campo de la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, se incluyan, a dos representantes designados por la Federación Nacional de Cazadores.

<sup>729</sup> Art. 14 y 15 del Decreto N° 84-558, de 4 de julio de 1984.

una mayoría simple de los votos, siendo en caso de empate el Presidente el de mayor edad<sup>730</sup>.

La designación de los miembros variará según sea la representación que ostenten, si bien en cualquier caso, para ser miembro del Consejo es necesario haber cumplido la edad de dieciocho años (veinticinco años antes de la reforma de 29 de julio de 2010), llevar al menos dos años como miembro de la asociación a la que van a representar y cumplir con los requisitos de los artículos 127, 129 y 130 del Código Electoral y con el artículo 3 de la Ordenanza de 24 de octubre de 1958.

El puesto de miembro del Consejo es incompatible con el cargo de Diputado o Senador. Del mismo modo también es incompatible con ser miembro del Parlamento Europeo<sup>731</sup>.

#### *11.1.2.3. Organización y funcionamiento*

En el Consejo Económico, Social y Medioambiental francés podemos distinguir entre la organización administrativa y financiera y la organización de los trabajos.

Dentro del entramado administrativo y de gestión se distinguen el Presidente, la Mesa y el Secretario General.

El Presidente es responsable del buen funcionamiento del Consejo y dirige sus trabajos. Además de ser el representante del Consejo<sup>732</sup>, junto con la Mesa, define las grandes orientaciones estratégicas y ejes de desarrollo del Consejo. Es quien convoca a la Mesa, presidiéndola y estableciendo el orden del día<sup>733</sup>.

---

<sup>730</sup> Art. 4 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

<sup>731</sup> Art. 7-1 de la Ordenanza N° 58-1360, de 29 de diciembre de 1958.

<sup>732</sup> Art. 7 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

<sup>733</sup> Ver su página web: <http://www.lecese.fr/decouvrir-cese/presidence>

La Mesa es un órgano colegiado, formado por el Presidente y dieciocho miembros elegidos por la Asamblea Plenaria; ocho Vicepresidentes, dos Secretarios y ocho administrativos<sup>734</sup>.

Es convocada a instancias del Presidente o por petición de la mitad de sus miembros. Entre sus competencias destacan, la de ser el órgano responsable de la organización y ejecución de los trabajos del Consejo y la de fijar el orden del día en las sesiones de la Asamblea Plenaria. Es también el órgano que recibe y examina las peticiones de dictámenes o estudios presentados por el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional o el Presidente del Senado. Decide sobre la admisibilidad de las peticiones ciudadanas y es el órgano que propone la modificación del Reglamento Interno.

El Secretario General es nombrado por Decreto del Gobierno a propuesta de la Mesa<sup>735</sup>, participa en las deliberaciones de la Mesa con voz pero sin voto y levanta acta de las mismas. Bajo la autoridad del Presidente organiza los trabajos de las Secciones.

Para el desarrollo de los trabajos ordinarios del Consejo Económico, Social y Medioambiental participan una serie de órganos:

- Las Secciones: para el estudio de los temas de competencia del Consejo, se han predeterminado unas Secciones. Son grupos de trabajo que se encargan de la preparación de los estudios y de los proyectos de dictamen. Sus sesiones, que se celebran al menos una vez a la semana, tienen lugar a puerta cerrada. Cada Sección está compuesta de entre veintisiete a treinta miembros y disponen de un Presidente y de dos Vicepresidentes, debiendo cada miembro del Consejo pertenecer al menos a una Sección. Los miembros son designados por la Mesa sobre la propuesta de los grupos y el Presidente y Vicepresidentes por votación secreta<sup>736</sup>. Igualmente pueden formar parte de la Sección, los llamados expertos, que son personas que por su experiencia y competencia son nombrados por

---

<sup>734</sup> Art. 3 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

<sup>735</sup> Art. 24 de la Ordenanza N° 58-1366.

<sup>736</sup> Art. 11 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

Decreto del Gobierno por un plazo máximo de cinco años para enriquecer los trabajos. Se pueden incorporar al Consejo con el límite de ocho por Sección.

Estas Secciones son<sup>737</sup>; la Sección de Asuntos Sociales y Sanidad; la Sección de Trabajo y Empleo; la Sección de Ordenación Territorial Sostenible; la Sección de Economía y Finanzas; la Sección de Asuntos Europeos e Internacionales; la Sección de Agricultura Pesca y Alimentación; la sección de Medioambiente; la Sección de Educación, Cultura y Comunicación; la Sección de Actividades Económicas.

La Mesa es el órgano que encarga a la Sección la elaboración de un proyecto de informe, dictamen o estudio solicitado por el Gobierno o decidido a propia iniciativa del Consejo. Es igualmente la Mesa quien remite al Gobierno los estudios realizados por las Secciones.

La Sección que deba realizar los trabajos es la que elabora lo que se conoce como anteproyecto de dictamen. Para que finalmente los trabajos tengan la condición de proyecto de dictamen es necesario que así lo apruebe la sección. Una vez se aprueba por la Sección, el documento pasa a ser un proyecto de dictamen que se transmite a la Mesa y este a la Asamblea Plenaria. Una vez es aprobado por la Asamblea Plenaria el documento se convierte en dictamen del Consejo.

• Delegaciones y Comisiones: permiten las normas<sup>738</sup> que regulan el Consejo, crear para el estudio de problemas particulares o de asuntos que van más allá del ámbito de jurisdicción de una Sección, las conocidas como Delegaciones Permanentes y Comisiones Temporales.

Las Delegaciones Permanentes son grupos de trabajo creados para el estudio de problemas particulares o temas que van más allá del ámbito de competencia de una Sección. Como su propio nombre indica tienen una duración permanente. La Mesa nombra a los miembros que componen las delegaciones, a propuesta de los grupos.

Son tres las Delegaciones: la Delegación para los derechos de las mujeres y la igualdad; la Delegación de ultramar y, la Delegación prospectiva y evaluación de políticas públicas.

---

<sup>737</sup> Art. 1 del Decreto N° 84-822, de 6 de septiembre de 1984.

<sup>738</sup> Art. 13 de la Ordenanza N° 58-1360.

Las Comisiones Temporales son grupos de trabajo temporales, creadas para el estudio de problemas particulares o asuntos que exceden del ámbito de competencia de una sección. Su composición es adoptada por la Mesa sobre la propuesta de los grupos, si bien debe ser ratificada por la Mesa.

- En referencia a los Grupos: cada miembro del Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia se debe agrupar en uno de los dieciocho grupos que existen. Cada Grupo representa un campo socioprofesional y es donde los miembros definen el punto de vista colectivo, o incluso individual, a expresar en los trabajos<sup>739</sup>.

Después de cada renovación del Consejo y después de la elección de la Mesa, ésta propone a la Asamblea la lista de grupos y su composición. Cada Grupo dispone de un Presidente que es elegido de entre sus miembros, reuniéndose al menos dos veces al año con el Presidente del Consejo para tratar asuntos relacionados con la política general del Consejo.

Estos grupos actualmente son: Grupo CFDT; Grupo CFE-CGC; Grupo CFTC; Grupo CGT; Grupo CGT-FO; Grupo de agricultura; Grupo de artesanía; Grupo de Ultramar; Grupo de cooperación; Grupo de mutualidad; Grupo de asociaciones; Grupo de empresas; Grupo de organizaciones de estudiantes y movimientos juveniles; Grupo de expertos; Grupo de profesiones liberales; Grupo de medio ambiente y naturaleza; Grupo UNAF; Grupo UNSA.

- La Asamblea Plenaria, por su parte, está compuesta por todos los miembros del Consejo y se reúne de forma ordinaria el segundo y cuarto martes y miércoles de cada mes a razón de una sesión por día. Excepcionalmente la Mesa, cuando las circunstancias lo requieran, podrá convocar reuniones extraordinarias. Del mismo modo las reuniones pueden ser específicamente convocadas a petición del Gobierno, del Presidente de la Asamblea Nacional o por el Presidente del Senado<sup>740</sup>. En todos los supuestos, las reuniones son convocadas por el Presidente del Consejo según el orden del día establecido por la Mesa que será remitida, salvo circunstancias excepcionales, con al menos ocho días de antelación a todos

---

<sup>739</sup> Art. 8 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

<sup>740</sup> Art. 24 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

los miembros del Consejo<sup>741</sup>. Tanto el calendario de sesiones como el orden del día se publican en el Diario Oficial de la República<sup>742</sup>.

Una vez recibida la petición, la Mesa fijará un plazo al grupo de trabajo para presentar el proyecto de dictamen a la Asamblea y asegurará además su cumplimiento, porque en el supuesto que el proyecto de dictamen no responda a las cuestiones planteadas, se requerirá a la Sección para que emita su consideración. En el caso de mantenerse ese proyecto, la Mesa lo puede reenviar para su estudio a otra sección o comisión temporal.

Las sesiones de la Asamblea son abiertas por el Presidente del Consejo quien será además quien las dirija. Salvo que se decida aprobar el proyecto sin discusión<sup>743</sup>, comenzarán los debates con la intervención del ponente. Finalizada la intervención, participan los miembros que lo hayan solicitado con la duración por ponencia que la Mesa haya establecido. Primero generalmente intervienen los representantes de los grupos y después cualquier miembro que lo desee.

Al texto se le pueden formular enmiendas que serán vistas por la Sección o grupo de trabajo competente para su estudio y, en su caso, modificación. Tras ello se devuelve a la Asamblea Plenaria para la discusión del texto, lo que abre la posibilidad de presentar sub-enmiendas.

En cuanto a la votación, ésta se efectuará a mano alzada o por escrutinio público y para aprobar un proyecto de dictamen es necesaria la aprobación por parte de más de la mitad de los votantes.

Al final de la sesión, la redacción final le corresponde al ponente y al Secretario General bajo la responsabilidad de la Mesa.

Los dictámenes se publican en el Diario Oficial, y el Primer Ministro, cada año, da a conocer el curso dado a todos los dictámenes emitidos por el CESE<sup>744</sup>.

---

<sup>741</sup> Art. 25 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

<sup>742</sup> Art. 26 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

<sup>743</sup> Si así lo propone la Mesa a la Asamblea Plenaria, consultando previamente a los presidentes de los grupos.

<sup>744</sup> Arts. 27-45 del Reglamento Interno aprobado por Decreto N° 2016-787, de 15 de junio de 2016.

#### 11.1.2.4. Funciones

Las funciones del Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia vienen fijadas tanto en la Constitución de Francia de 1958<sup>745</sup>, como en la Ordenanza N° 58-1360, de 29 de diciembre de 1958<sup>746</sup>.

En este sentido, con carácter preceptivo el CESE es consultado, por el Primer Ministro, para que emita dictamen acerca de los proyectos de ley de Programación o de Planes de carácter económico, social o medioambiental.

El CESE podrá ser consultado, por el Primer Ministro, sobre los proyectos de ley de programas que definan las directrices plurianuales de las finanzas públicas, y sobre proyectos de ley, de ordenanzas o de decretos sobre propuestas legislativas dentro del ámbito económico, social o medioambiental.

Asimismo, pueden el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional o el Presidente del Senado, solicitar dictámenes o estudios al CESE sobre cualquier problema de índole económica, social o medioambiental.

El Consejo también puede actuar a iniciativa propia, llamando la atención del Gobierno y del Parlamento sobre las reformas que considere oportunas. Esas reformas o ajustes que a su juicio sean necesarios deben versar sobre aspectos socioeconómicos o medioambientales.

El CESE también contribuye a la evaluación de las políticas públicas en el ámbito económico, social o medioambiental.

Por último, el CESE también puede ser consultado por la vía de petición por los ciudadanos acerca de cualquier cuestión de carácter económico, social o medioambiental. Las peticiones se deben de escribir en francés y deben venir solicitadas por al menos quinientas mil firmas de franceses o residentes en Francia mayores de edad. Se debe asimismo designar un representante de la petición.

Una vez se haya enviado y presentado al Presidente del Consejo, la Mesa decide sobre su admisión. En el plazo de un año a partir de la admisión, el CESE se pronunciará mediante dictamen de la Asamblea Plenaria sobre los temas admitidos planteados en la petición. El referido dictamen se remitirá al Primer

---

<sup>745</sup> Arts. 69 y 70 de la Constitución de 1958.

<sup>746</sup> Arts. 1-6 de la Ordenanza N° 58-1360.

Ministro, al Presidente de la Asamblea Nacional, al Presidente del Senado y al representante de la petición y se publicará en el Boletín Oficial.

### 11.1.3. El Consejo Económico y Social de Portugal

#### 11.1.3.1. Introducción y naturaleza jurídica

El Consejo Económico y Social de Portugal (CES) no fue previsto en la redacción original de la Constitución de la República de Portugal aprobada por la Asamblea Constituyente el 2 de abril de 1976 y que entró en vigor el 25 de abril de 1976.

Del texto constitucional se desprende una clara intención de *“abrir la senda hacia una sociedad socialista”*<sup>747</sup>, por lo que a lo largo del articulado se verá, especialmente en su redacción primigenia, una marcada ideología e influencia del socialismo.

Para alcanzar una economía socialista se marcó como necesaria la orientación y coordinación de la organización de la economía portuguesa por medio del Plan, de tal forma que la primera versión de la Constitución no previó la creación de un Consejo Económico y Social como hoy los conocemos, sino un modelo de planificación enmarcado dentro de la *“Segunda Parte (Organización Económica), Título III (del Plan)”* del texto constitucional.

En consecuencia, se recogió un modelo de planificación económica típicamente socialista que debía lograr *“el desenvolvimiento armonioso de los sectores y las regiones, la utilización eficaz de las fuerzas productivas, la justa distribución individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida del pueblo portugués”*<sup>748</sup>.

La elaboración del Plan sería coordinado y durante algunos años así lo fue, por el llamado Consejo Nacional del Plan *“(Conselho Nacional do Plano)”* en el que participaba la sociedad por medio de *“los entes autónomos y comunidades locales, las*

---

<sup>747</sup> Preámbulo de la Constitución de Portugal de 1976.

<sup>748</sup> Art. 91.2 de la Constitución de Portugal de 1976.

*organizaciones de las clases trabajadoras y las entidades representativas de actividades económicas*"<sup>749</sup>.

Dicho órgano de planificación fue creado por el artículo 14 de la Ley 31/77, de 23 de mayo. Como desarrollo de la Ley se dictaron, entre otras normas, el Decreto-Ley 433/77, de 17 de octubre o el Decreto-Ley 84/79, de 17 de abril.

De esta manera se articuló un Consejo como organismo de participación institucional de la ciudadanía a través de las autoridades locales, las organizaciones de la clase obrera y las entidades representativas de la actividad económica<sup>750</sup> que fue el responsable de preparar el Plan, garantizar y coordinar la participación de las personas y sus manifestaciones eran preceptivas debiendo expresarse antes de la aprobación del Plan.

Posteriormente, pero funcionando de forma paralela al Consejo Nacional del Plan, se configuró en 1984<sup>751</sup> y estuvo activo hasta 1992, el Consejo Permanente de Concertación Social.

El Consejo Permanente de Concertación Social se constituyó en un momento especialmente alarmante de la economía portuguesa, lo que justifica la iniciativa que tuvo el Gobierno por articular un instrumento institucional que sirviera como mecanismo de concertación social permanente<sup>752</sup>. Por ese cauce se puso marcha una institución para el diálogo entre las organizaciones empresariales, sindicales y el Gobierno, en el que se respetaría el principio de igualdad entre las partes a representar (dieciocho miembros en total y seis por cada parte). Sus fines pasaban por modernizar la economía y estimular el

---

<sup>749</sup> Art. 94.2 de la Constitución de Portugal de 1976.

<sup>750</sup> Art. 1 de Decreto-Ley 433/77.

<sup>751</sup> Se creó por el Decreto-Ley N° 74/1984, de 2 de marzo.

<sup>752</sup> DE LEMOS MONTEIRO FERNANDES, A., "La concertación social y el tripartismo: La concertación social en Portugal", en DURÁN LÓPEZ, F. (Coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998, pág. 112.

desarrollo socioeconómico a través del diálogo y la consulta entre todas las partes<sup>753</sup>.

Posteriormente, tras las reformas introducidas en la economía portuguesa en los años ochenta se produjo un giro en las políticas económicas. Partiendo de unas proposiciones liberales y de acercamiento a la economía de mercado, comenzó la aproximación ideológica por parte de las instituciones portuguesas a la órbita de los países miembros de las entonces Comunidades Europeas<sup>754</sup>.

Dicho contexto de cambio de tendencia en las orientaciones económicas, más unido a la vocación europeísta, desembocó en la aprobación de varias reformas constitucionales, que en el tema que nos ocupa destaca la articulada con la ley constitucional N° 1/1989, del 8 de julio de 1989. La reforma del texto constitucional va a introducir en el artículo 95 sus referencias a un nuevo órgano que recibirá el nombre de Consejo Económico y Social y que sería creado por la Ley N° 108/91, de 17 de agosto, del Consejo Económico y Social<sup>755</sup>. También existe un Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social, aprobado por el Pleno en su sesión de 21 de mayo de 1993.

Como consecuencia de dicha revisión constitucional, se decidió que la nueva institución sustituyese al Consejo Nacional del Plan y que desempeñase por medio de una comisión autónoma, las funciones del Consejo Permanente de la Concertación Social<sup>756</sup>.

---

<sup>753</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La Fonction Consultative Européenne. Les Assemblées Consultatives Économiques et Sociales Dans La Communauté Européenne*, Delta, Bruselas, 1987, pág. 168.

<sup>754</sup> GARCÍA RUIZ, J. L., "La representación de intereses en...", *op. cit.*, pág. 57. En términos análogos, GARCÍA RUIZ, J. L., "Representación de intereses y Consejos Económicos y Sociales", en *Revista de Trabajo*, n° 6, Buenos Aires, 1995, pág. 33.

<sup>755</sup> Esta Ley ha sufrido varias modificaciones, como por ejemplo la causada por la Ley N° 135/2015, de 7 de septiembre. La Ley está reglamentada por el Decreto-Ley N° 90/92, de 21 de mayo, por el que se reglamenta la Ley N° 108/91, de 17 de agosto.

<sup>756</sup> DA SILVA LOPES, J., "El consejo Económico y Social de Portugal" en DURÁN LÓPEZ, F. (Coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica, Consejo Económico y Social*, Madrid, 1998, pág. 89.

Posteriormente, la cuarta reforma constitucional acometida por la Ley N<sup>o</sup> 1/97, de 20 de septiembre, ha localizado hasta hoy al Consejo en el artículo 92 de la Carta Magna.

Dentro de la Parte Segunda “*Organización Económica*”, el Título II “*Planificación*” del texto constitucional se marcan las notas acerca del Consejo Económico y Social de Portugal.

En particular el artículo 92 señala que<sup>757</sup>:

*“1. El Consejo Económico y Social es el órgano de consulta y concertación en el dominio de las políticas económica y social, participa en la elaboración de las propuestas de las grandes opciones y de los planos de desarrollo económico y social y ejerce las demás funciones que le sean atribuidas por ley.*

*2. La ley define la composición del Consejo Económico y Social, del cual forman parte, señaladamente, representantes del Gobierno, de las organizaciones representativas de los trabajadores, de las actividades económicas y de las familias, de las Regiones autónomas y de las corporaciones locales.*

*3. La ley define la organización y el funcionamiento del Consejo Económico y Social, así como el estatuto de sus miembros”*<sup>758</sup>.

De la lectura del precepto constitucional y de las normas que lo articulan, se concretan las siguientes peculiaridades jurídicas:

- Se trata de un órgano de protección constitucional.
- Constituye un órgano dotado de autonomía administrativa<sup>759</sup>.

---

<sup>757</sup> En portugués: “1. O Conselho Económico e Social é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei.

2. A lei define a composição do Conselho Económico e Social, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das actividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais.

3. A lei define ainda a organização e o funcionamento do Conselho Económico e Social, bem como o estatuto dos seus membros”. Texto recogido en la propia página web del CES de Portugal: <http://www.ces.pt/download/150/CRP-excertos.pdf>

<sup>758</sup> <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>

<sup>759</sup> Art. 14.1 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

- Es un órgano consultivo en el ámbito de las políticas socioeconómicas y participa en la preparación de los planes de desarrollo económico y social<sup>760</sup>.
- Es un órgano de concertación social entre los interlocutores sociales. Para ello dispone de un órgano específico para la concertación<sup>761</sup>.

#### 11.1.3.2. Composición

La Constitución remite a la Ley a la hora de establecer la composición del Consejo Económico y Social, si bien sí que predispone la representación de un mínimo de intereses. Señala el texto constitucional que deben en todo caso formar parte del CES, representantes del Gobierno, de las organizaciones representativas de los trabajadores, de las actividades económicas y de las familias, de las regiones autónomas y de las entidades locales<sup>762</sup>. La propia Constitución reserva a la Asamblea de la República, salvo autorización al Gobierno, la competencia de legislar sobre la composición del Consejo<sup>763</sup>.

A la vista de la Ley y del Reglamento del Consejo se desprende una composición muy variada y plural, y aunque existe una representación gubernamental nombrada por el Consejo de Ministros, en ningún caso nos encontramos ante el órgano clásico de composición tripartita. Se compone de sesenta y seis miembros y el Presidente.

La enorme pluralidad de intereses que integran el Consejo Económico y Social de Portugal se puede clasificar, aunque su propia Ley no lo recoja en ese sentido, en diferentes grupos según la propia naturaleza de los intereses que representan<sup>764</sup>. Destacan de tal forma los intereses que se enumeran a continuación:

- a) Gobierno;
- b) Trabajadores;

---

<sup>760</sup> Art. 1 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>761</sup> Art. 6.c) de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>762</sup> Art. 92. 2 de la Constitución de Portugal de 1976.

<sup>763</sup> Art. 165.m) de la Constitución de Portugal de 1976.

<sup>764</sup> Ver en este aspecto la propia página web del Consejo portugués: <http://www.ces.pt/7>

- c) Empresarios;
- d) De gobiernos locales y regionales;
- e) De diversas actividades;
- f) Personas de reconocido prestigio.

De acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley y con el artículo 4 del Reglamento de Funcionamiento, su composición se modula de la siguiente manera:

El Presidente elegido por la Asamblea de la República; cuatro Vicepresidentes elegidos por el Pleno del Consejo, pudiendo ser escogidos o bien entre los miembros del Pleno o fuera del mismo<sup>765</sup>; ocho representantes del Gobierno designados por el Consejo de Ministros; ocho representantes de organizaciones representativas de trabajadores a designar por las respectivas confederaciones; ocho representantes de las organizaciones empresariales a designar por las asociaciones de ámbito nacional; dos representantes del sector de las cooperativas que son designados por las confederaciones de cooperativas; dos representantes designados por el Consejo Superior de Ciencia y Tecnología; dos representantes de las profesiones liberales a designar por las asociaciones del sector; un representante del sector público empresarial que será designado por resolución del Consejo de Ministros; dos representantes de cada región autónoma insular que serán designados por la respectiva asamblea regional; ocho representantes de las autoridades locales continentales designados por los Consejos de Región de cada Comisión de Coordinación Regional; un representante de las asociaciones nacionales de protección del medio ambiente; un representante de las asociaciones nacionales de defensa de los consumidores; dos representantes de las organizaciones privadas de solidaridad social; un representante de las asociaciones familiares; un representante de la Universidad que será designado por el Consejo de Rectores; un representante de la asociación de jóvenes empresarios; dos representantes de las organizaciones representativas de la agricultura familiar y del campo; un representante entre las asociaciones representativas del área de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; un representante de cada una de las asociaciones de mujeres con representación genérica; un representante de las asociaciones de mujeres representadas en el

---

<sup>765</sup> Art. 3.4 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

consejo consultivo de la Comisión para la Igualdad y de derechos de las mujeres; un representante de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad; dos representantes de las organizaciones que representan al sector financiero y de seguros; un representante de las organizaciones representativas del sector turístico; y cinco personalidades de reconocido prestigio en temas socioeconómicos que serán designadas por el Pleno del Consejo.

El nombramiento de cada uno de los representantes debe tener en cuenta la importancia de los intereses representados, no pudiendo una misma organización ejercer representación en más de una de las categorías<sup>766</sup>. Cada uno de los sectores que participan en el Consejo tendrá un número de suplentes igual al número de miembros que ese mismo sector dispone en el Consejo<sup>767</sup>. La duración del mandato de sus miembros es por el mismo tiempo que dura el período legislativo de la Asamblea de la República, esto es, cuatro años que finalizan cuando los nuevos miembros tomen posesión del cargo<sup>768</sup>.

La forma de designación difiere según sea el cargo que se vaya a desempeñar. El nombramiento del Presidente del Consejo lo elige y tramita la Asamblea de la República exigiéndose una mayoría de dos tercios de todos los miembros presentes que, en todo caso, deben representar a la mayoría absoluta de los Diputados en el desempeño efectivo de sus funciones<sup>769</sup>. Dicha mayoría tan amplia da buena cuenta de la importancia que concede el legislador a la necesidad del consenso y de los pactos para llegar a su nombramiento. Existen cuatro Vicepresidentes que son elegidos por el Pleno del Consejo entre miembros del Pleno o ajenos a él<sup>770</sup>.

Para designar al resto de los miembros se ha previsto un sistema complejo que, dirigido por el Presidente del Consejo dentro de los primeros quince días a su toma de posesión, dependerá del sector a representar. De tal forma y para algunos casos, el Presidente se dirige por carta a los Presidentes o responsables de los organismos que deben ser representados. En dicha comunicación solicita e

---

<sup>766</sup> Art. 3.2 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>767</sup> Art. 3.5 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>768</sup> Art. 3.3 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>769</sup> Art. 163.h) de la Constitución de Portugal de 1976.

<sup>770</sup> Art. 3.4 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

indica que le proporcionen en el plazo de treinta días los miembros que lo integrarán. En otros casos, el Presidente deberá publicar y dar publicidad en tres periódicos de importante tirada nacional dando un plazo de treinta días para que quienes se juzguen representativos de las categorías sociales previstas para designar presenten pruebas que justifiquen su representatividad y una vez aportadas se llegue a un consenso<sup>771</sup>. Los cinco miembros de reconocido prestigio en materia socioeconómica se nombrarán por el Pleno mediante una votación que será secreta<sup>772</sup>.

La Ley también recoge tres supuestos en los que en caso de concurrir en alguno se produce la pérdida de la condición de miembro del Consejo. Esos requisitos se amplían en uno por el Reglamento de Funcionamiento. De todos ellos, dos tienen más que ver con la representatividad, como son los casos de que un miembro deje de gozar del reconocimiento por parte de la entidad u organización a la que representaba, en cuyo caso, son las mismas entidades las que deben ponerlo en conocimiento del Presidente del Consejo; y también, que el miembro sea representante de una entidad que deje de ser participante en el Consejo Económico y Social. La otra causa de cese tiene su fundamento en la dignidad del cargo. Se entiende que se puede cesar cuando no se cumplan con los deberes de participación, que se cifra en seis reuniones de acuerdo con el Reglamento. Por otro lado la renuncia también es causa de cese, si bien llama la atención la necesidad de hacerla constar mediante carta dirigida personalmente al Presidente o, en caso de no poder entregársela de forma personal, firmada ante notario<sup>773</sup>.

#### *11.1.3.3. Organización y funcionamiento*

Son seis los órganos (cinco colegiados y uno unipersonal) los que componen y estructuran el Consejo Económico y Social de acuerdo con el artículo 6 de la Ley del Consejo, a saber: el Presidente, el Pleno, la Comisión Permanente para la Concertación Social, las Comisiones Especializadas, el Consejo de Coordinación y el Consejo Administrativo.

---

<sup>771</sup> Art. 4 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>772</sup> Art. 29 del Reglamento de Funcionamiento.

<sup>773</sup> Arts. 5.1 y 5.2 del Reglamento de Funcionamiento.

En cuanto al Presidente, es el único órgano unipersonal de todo el Consejo que es nombrado de acuerdo con las reglas que anteriormente se han expuesto. Sus funciones estriban, entre otras muchas, desde la propia representación del Consejo; convocar y presidir y fijar el orden del día las reuniones del Pleno, del Consejo de Coordinación y del Consejo Administrativo y garantizar el cumplimiento de sus resoluciones; solicitar a las Comisiones Especializadas la elaboración de estudios, informes, dictámenes del ámbito de las competencias de las mismas; invitar a las reuniones del Pleno, escuchando previamente al Consejo de Coordinación, a cualquier entidad cuya presencia consideren oportuna; celebrar contratos con empresas o entidades extranjeras o nacionales para la elaboración de estudios que se encuentren dentro de los campos de interés del Consejo y solicitar al Gobierno o a la Administración Pública cualquier tipo de información que el Pleno o las Comisiones necesiten para el buen desempeño de sus competencias.

El Presidente igualmente tiene la misma competencia que un Ministro en la autorización de gastos y para dictar actos administrativos<sup>774</sup> y puede delegar sus competencias en caso de ausencia o impedimento en un Vicepresidente de acuerdo con un sistema de rotación trimestral<sup>775</sup>.

El Pleno lo componen todos los miembros del Consejo, lo preside el Presidente y le corresponde expresar todas las decisiones del Consejo a excepción de las competencias propias de la Comisión Permanente para la Concertación Social. Entre sus funciones principales destacan: pronunciarse acerca de los anteproyectos de las grandes opciones<sup>776</sup> y de los planes de desarrollo económico y social, antes de su aprobación por el Gobierno, y emitir informe sobre el grado de ejecución de los mismos planes; pronunciarse sobre la utilización nacional de los fondos europeos y estructurales; evaluar periódicamente la evolución de la situación económica y social del país y presentar propuestas de actuación; promover la concertación y diálogo social entre los agentes sociales; asesorar sobre las políticas económicas y sociales así como de la aplicación de los mismos;

---

<sup>774</sup> Art. 7.2 de la Ley Nº 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>775</sup> Art. 7 de la Ley Nº 108/91, del Consejo Económico y Social y art. 13 del Reglamento de Funcionamiento.

<sup>776</sup> Los planes nacionales son elaborados de acuerdo con las respectivas leyes de las grandes opciones (art. 91 de la Constitución).

aprobar el reglamento interno; aprobar los informes, dictámenes, estudios elaborados por los comités y aprobar el informe anual de actividades en el primer trimestre del año siguiente al del ejercicio al que se refiere el informe<sup>777</sup>.

El Pleno se reúne en sesión ordinaria al menos seis veces al año con periodicidad bimensual y se podrán convocar reuniones extraordinarias a iniciativa del Presidente con el acuerdo de Consejo de Coordinación o a solicitud de una quinta parte de los miembros<sup>778</sup>. Sus sesiones son públicas en lo que a la votación se refiere<sup>779</sup>.

Las convocatorias al Pleno se hacen con al menos ocho días hábiles de antelación para las sesiones ordinarias y con cuatro para las reuniones extraordinarias. En casos de justificada urgencia, la convocatoria se puede hacer por el Presidente sin audiencia del Consejo de Coordinación, con al menos dos días hábiles<sup>780</sup>.

Los trabajos del Pleno son dirigidos por el Presidente. Una vez elaborado el estudio, el dictamen, el informe o, cuando los datos han sido aprobados por las Comisiones Especializadas, se presentan al Pleno oído el Consejo de Coordinación. La presentación oral corresponde a los presidentes de las Comisiones Especializadas a no ser que designen a otra persona. Después de la presentación, el Presidente del Consejo concederá la palabra al consejero que lo solicite. Pueden presentar enmiendas al texto propuesto por la comisión y se votarán las enmiendas.

Las votaciones en el Pleno se toman generalmente por mayoría simple, teniendo el Presidente el voto de calidad en caso de empate. El voto puede emitirse a mano alzada o nominalmente cuando lo decida un tercio de los miembros presentes. La votación puede ser secreta si lo solicitan la mitad de los miembros del Consejo. Después de la votación, el consejero puede hablar sobre el

---

<sup>777</sup> Para un detalle exhaustivo de las competencias del Pleno ver el artículo 18 del Reglamento de Funcionamiento aprobado por el Pleno el 21 de mayo de 1993.

<sup>778</sup> Arts. 21 y 22 del Reglamento de Funcionamiento.

<sup>779</sup> Art. 6.3 del Decreto-Ley N° 90/92.

<sup>780</sup> Art. 23 del Reglamento de Funcionamiento.

sentido de su voto por un tiempo de tres minutos o puede explicarlo por escrito si lo desea<sup>781</sup>.

El Pleno está asesorado por una Mesa. Lo conforman el Presidente del Consejo y los cuatro Vicepresidentes. La Mesa está asistida por el Secretario General<sup>782</sup>.

La Comisión Permanente para la Concertación Social es un órgano tripartito integrado por doce miembros en total, repartidos equitativamente entre cuatro miembros del Gobierno, cuatro de las confederaciones de trabajadores y cuatro de las asociaciones de empresarios. Los miembros del Gobierno son designados por el Primer Ministro, en el caso sindical los designados deben ser Directores y Secretarios Generales, mientras que para las organizaciones empresariales son los Presidentes los que integran éste órgano colegiado<sup>783</sup>. La Presidencia de la Comisión corresponde al Primer Ministro aunque es delegable en cualquier Ministro.

Su cometido consiste en promover el diálogo y la concertación social entre los interlocutores sociales y el Gobierno y así contribuir a la definición de las políticas sobre ingresos, precios, empleo y formación profesional<sup>784</sup>. Tal como señala el artículo 273.1 del Código de Trabajo, la fijación del salario mínimo interprofesional mensual necesita de la previa audiencia de la Comisión.

Las llamadas Comisiones Especializadas pueden ser permanentes o temporales. Entre las primeras señala la Ley que serán, la Comisión Permanente de política económica y social; la de desarrollo regional y de ordenación del territorio; o cualquier otra que decida el Pleno por mayoría de dos tercios. En cuanto a las Comisiones Temporales tienen las atribuciones, composición, duración y modo de funcionamiento que el Pleno decida.

El Consejo de Coordinación es un órgano del Consejo Económico y Social compuesto por el Presidente del CES, los cuatro Vicepresidentes y los Presidentes de las Comisiones Especializadas permanentes. De entre sus funciones son destacables la de elaborar la orden de los trabajos del Pleno, la de colaborar con el

---

<sup>781</sup> Arts. 25-28 del Reglamento de Funcionamiento.

<sup>782</sup> Art. 19 del Reglamento de Funcionamiento.

<sup>783</sup> Art. 9.2 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

<sup>784</sup> Art. 9 de la Ley N<sup>o</sup> 108/91, del Consejo Económico y Social.

Presidente en el desarrollo de sus funciones y la de aprobar la propuesta presupuestaria y sus modificaciones, así como las cuentas del Consejo, pasando por aprobar el proyecto de informe anual que se presentará al Pleno sobre las actividades realizadas por el Consejo<sup>785</sup>.

En último lugar tratamos el Consejo Administrativo. Lo forman el Presidente del Consejo, que lo preside, los Vicepresidentes, el Secretario General y el jefe de la división de la Administración General del Consejo. Sus principales cometidos son: preparar las propuestas y las cuentas presupuestarias; comprobar la legalidad de los actos del Consejo en los aspectos administrativos y financieros; autorizar la creación de un fondo rotatorio y disfrutar y controlar su uso; y realizar las tareas que le encomiende la legislación aplicable al gasto público.

El Consejo de Administración se reúne de forma ordinaria una vez al trimestre, pudiendo celebrarse reuniones extraordinarias cuando lo solicite el Presidente, dos Vicepresidentes, o el Secretario General.

#### 11.1.3.4. Funciones

Las funciones encargadas al Consejo Económico y Social comprenden distintos ámbitos. De acuerdo con las competencias otorgadas por la Constitución hay competencias de carácter consultivo y, también, algunas derivadas del diálogo y la concertación social<sup>786</sup>.

Además, dispone el Código de Trabajo portugués en su artículo 512 que el Consejo Económico y Social ejerce unas funciones relacionadas con el arbitraje.

Las funciones de carácter consultivo parten de la participación de los agentes socioeconómicos en los procedimientos de toma de decisiones de los órganos de soberanía<sup>787</sup>.

---

<sup>785</sup> Art. 11 de la Ley Nº 108/91, del Consejo Económico y Social y arts. 43 y 44 del Reglamento de Funcionamiento.

<sup>786</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL. A. H, *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*, EUDO, Florencia, 2011, pág. 114.

<sup>787</sup> Son órganos de soberanía según recoge el artículo 110.1 de la Constitución portuguesa de 1976, el Presidente de la República, la Asamblea de la República, el Gobierno y los Tribunales.

Sus funciones consultivas se ajustan, según los artículos 2.1 y 2.2 de la Ley Nº 108/91 a: pronunciarse sobre los anteproyectos de las grandes opciones y planes de desarrollo económico y social, antes de su aprobación por el Gobierno, así como emitir informe sobre el grado de la respectiva ejecución; pronunciarse sobre las políticas económicas y sociales, así como del grado de ejecución de las mismas; verter opinión acerca de la posición de Portugal en las instituciones europeas y sobre la utilización de las ayudas recibidas; pronunciarse sobre las propuestas de planes sectoriales y especiales de ámbito nacional que el Gobierno decida enviar; evaluar regularmente la evolución de la situación socioeconómica de Portugal y apreciar los documentos que reflejan la política de desarrollo regional.

Sus opiniones pueden venir solicitadas por el Gobierno, por otros órganos de soberanía, o por iniciativa propia.

Los dictámenes son de tres clases: obligatorios, facultativos y los de propia iniciativa. Los obligatorios serán los que la Ley exige, los facultativos son los que la Ley no prevé como obligatorios pero que aun así un órgano de soberanía le remite, y los de iniciativa propia son los que el Pleno decide emitir de "*motu proprio*".

La competencia de diálogo y concertación social es aquella que tiene como amplia función el fomento del diálogo social y la negociación entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y patronales. Se lleva a cabo por la Comisión Permanente de la Concertación Social, que funciona con plena autonomía respecto del Consejo<sup>788</sup>, teniendo como fin principal genérico la de proponer soluciones a los problemas económicos, y como práctica interesante, la Comisión debe ser escuchada antes de la determinación del importe anual de la renta mensual mínima garantizada<sup>789</sup>. Como ya dijimos sus funciones son las heredadas del extinto Consejo Permanente de Concertación Social y es considerado como un

---

<sup>788</sup> Tal y como expresa el artículo 2.1 del Reglamento de la Comisión Permanente de Concertación Social aprobado en sesión del Pleno de 4 de junio de 1993. Como muestra de su autonomía no es necesario que las resoluciones adoptadas en su seno en materias de concertación social sean aprobadas posteriormente en el Pleno del Consejo Económico y Social.

<sup>789</sup> Así lo recoge el artículo 273.1 del Código de Trabajo de Portugal.

foro privilegiado de armonización, diálogo e instrumento de profundización en la democracia<sup>790</sup>.

Las funciones relacionadas con el arbitraje se circunscriben a la organización, al sorteo de árbitros cuando sea necesario, a garantizar el pago de los árbitros y expertos y al apoyo técnico y administrativo para el funcionamiento del tribunal arbitral<sup>791</sup>.

#### 11.1.4. El Consejo Económico y Social de Grecia

##### 11.1.4.1. Introducción y naturaleza jurídica

El Consejo Económico y Social de Grecia (OKE) fue creado en el año 1994 de conformidad a la Ley 2232/1994 y tomando como ejemplo al Comité Económico y Social de Europa<sup>792</sup>. Posteriormente la reforma de la Constitución griega de 9 de junio de 1975, aprobada por el Parlamento heleno en el año 2001, introdujo al Consejo en el artículo 82.3 del texto constitucional, por lo que desde entonces la institución tiene una protección constitucional de la que antes carecía.

El mencionado artículo 82.3 de la Constitución dispone que:

*“El Consejo Económico y Social es la sede del diálogo social en relación especialmente con las políticas económicas y sociales, así como sobre proyectos y proposiciones de ley. La ley regulará su creación, funcionamiento y competencias<sup>793</sup>”.*

Por consiguiente, en nuestros días el Consejo Económico y Social griego es una institución prevista constitucionalmente que actúa como la plataforma del

---

<sup>790</sup> DA SILVA LOPES, J., *op. cit.*, pág. 95.

<sup>791</sup> Tal y como establece el artículo 512 del Código de Trabajo.

<sup>792</sup> Así lo cuenta la propia web de la Entidad. [http://www.oke.gr/oke\\_cap\\_en.html](http://www.oke.gr/oke_cap_en.html)

<sup>793</sup> Traducción copiada de la página web del Congreso de los Diputados de España. <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>

El texto en griego señala que *“Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, αποστολή της οποίας είναι η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της Χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και η διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν”.*

diálogo social de Grecia, cuyo funcionamiento y competencias se reservan a la Ley. La Ley, como ya se ha dicho, es la Ley 2232/1994<sup>794</sup>. La institución goza además de una regulación interna acerca de su funcionamiento, norma ésta que fue aprobada por la Asamblea General del Consejo Económico y Social y publicada mediante la forma de Decreto ministerial<sup>795</sup>.

Atendiendo a su regulación podemos destacar como elementos de su particular naturaleza jurídica que:

- Es una Entidad de Derecho privado<sup>796</sup>.
- Sus trabajos expresan opiniones sobre temas de política económica y social<sup>797</sup>.
- Su composición está inspirada en el Comité Económico y Social Europeo.

#### *11.1.4.2. Composición*

La composición del Consejo Económico y Social de Grecia se ha inspirado en lo previsto en el Comité Económico y Social Europeo. Por esta razón estructura de forma tripartita los intereses a representar, lo que se refleja en un primer grupo compuesto por empresarios, otro por trabajadores y un tercer grupo representado por diversos intereses que van desde los intereses agrícolas, a los de los consumidores o los del gobierno local<sup>798</sup>.

El Consejo se compone, según especifica el artículo 3 de su Ley, de un Presidente y de sesenta miembros que forman los tres grupos, disfrutando cada grupo de un número igual de miembros.

Los miembros del primer grupo, llamado Grupo A, representa a los empresarios y son elegidos a razón de cuatro por la Federación Helénica de Empresas (SEV); cuatro de la Confederación Helénica de Profesionales, Artesanos y Comerciantes (G.S.E.V.E.E.); cuatro de la Confederación Nacional de Comercio

---

<sup>794</sup> La Ley ha sido modificada en distintas ocasiones. Destaca la reforma de la Ley 3220/2004, que afectó principalmente al Presidente, Vicepresidentes y Secretario General.

<sup>795</sup> Decreto Ministerial de Economía y Finanzas No 48719/Deko 1142. Es el Reglamento por el que se aprueba el funcionamiento de la Entidad.

<sup>796</sup> Art. 1.1 de la Ley 2232/1994.

<sup>797</sup> Art. 1.2 de la Ley 2232/1994.

<sup>798</sup> Como lo refleja la web de la Entidad. [http://www.oke.gr/oke\\_cap\\_en.html](http://www.oke.gr/oke_cap_en.html)

Helénico (E.S.E.E.); cuatro de la Asociación de Empresas de Turismo griego (S.E.T.E.) y un miembro por la Unión de la Asociación de Bancos Helénica (E.E.T.); un miembro por la Unión de los Armadores griegos (E.E.E.); un miembro de la Asociación de Empresas Contratantes griegas (S.A.T.E.) y uno de la Federación Helénica de Contratistas de la Construcción y Desarrolladores (OM.K.O.E.E.).

En el segundo grupo, que es el Grupo B y representa a los trabajadores, sus miembros son designados por la Confederación General del Trabajadores Griegos (G.S.E.E), que nombra a catorce representantes, mientras que seis miembros son nombrados por la Confederación de Sindicatos del Sector Público de Grecia (A.D.E.D.Y) que serán elegidos en la medida de lo posible de diferentes sectores.

El Grupo C es el tercer grupo y es el que aglutina a los otros intereses sociales. Sus miembros son designados de acuerdo con la siguiente distribución: cuatro por la Confederación Panhelénica de Uniones de Cooperativas Agrícolas (P.A.S.E.GE.S.); dos por la Confederación General de Asociaciones Agrarias griegas (GE.S.A.S.E.); un miembro por los servicios profesionales del Comité de Coordinación de Abogados; un miembro por la Asociación Médica griega (PIS); un miembro por la Unión Central de Cámaras Helénicas (KEEE); un miembro por la Cámara Técnica de Grecia (TEE); un miembro por la Cámara de Economía de Grecia (OEE); un miembro por la Cámara geotécnica de Grecia (GEO.TEE); un representante de los consumidores; un representante de las organizaciones de protección del medio ambiente; un miembros de la Confederación Nacional de Personas con Discapacidad (E.S.A.E.A.); y otro miembro de las organizaciones sobre cuestiones de igualdad de género. Por último, eligen dos miembros la Unión Central de Comunidades y Municipios de Grecia (K.E.D.K.E.), dos la Unión Helénica Central de las Regiones (K.E.P.E.) y la Confederación Suprema de Padres de Familias Numerosas de Grecia (A.S.P.E.).

El Consejo cuenta con un número de miembros suplentes igual al de los titulares. Los miembros son propuestos por las asociaciones competentes en el plazo de treinta días a contar desde la invitación hecha por el Ministro de Economía. La duración del mandato es de cuatro años renovables.

#### 11.1.4.3. Organización y funcionamiento

El artículo 4 de la Ley 2232/1994 recoge que los órganos del Consejo Económico y Social de Grecia son: la Asamblea General; el Comité Ejecutivo; el Consejo de Presidentes; el Presidente y los tres Vicepresidentes, si bien, atendiendo a las normas de funcionamiento se debe incluir como órgano también al Secretario General<sup>799</sup>.

La Asamblea General es el órgano más destacado del Consejo y lo conforman todos los Consejeros. Es el encargado de formar las opiniones del Consejo, al que se le encomienda emitir reglamentos relativos a la organización y el funcionamiento del Consejo, así como hacer frente a cualquier asunto que no se haya confiado a otro órgano. La Asamblea General podrá, por una mayoría de dos tercios del número total de miembros de la misma, autorizar al Comité Ejecutivo para expresar una opinión sobre un tema específico. Se reúne como mínimo dos veces año, una vez al semestre o, en otro momento, si lo decide el Presidente o cuando así lo solicita un Grupo<sup>800</sup>.

El Comité Ejecutivo o Mesa lo forman el Presidente, los tres Vicepresidentes y tres representantes de cada Grupo, nombrados por los respectivos grupos. Su duración en el puesto es de máximo un año. Sus competencias abarcan desde el manejo de los asuntos diarios del Consejo, la preparación de las propuestas de dictámenes para la votación final en la Asamblea General y la preparación del proyecto de reglamento. Además, puede crear comités especiales con el fin de examinar las cuestiones competencia del Consejo. Sus reuniones son convocadas por el Presidente, ya sea de oficio o a petición hecha por cinco de sus miembros.

En las reuniones y debates de la Asamblea y del Comité Ejecutivo pueden participar personas ajenas al Consejo pero que en ningún caso pueden llegar a votar. Nos referimos al Ministro de Economía, al Ministro que presentó la solicitud, al igual que a cualquier otro miembro del Gobierno cuya presencia se considere necesaria por el Ministro de Economía. Igualmente, el Presidente del Consejo puede invitar a participar con voz pero sin voto a terceros cuya experiencia se considere oportuna para el desarrollo de los trabajos<sup>801</sup>.

<sup>799</sup> También en CHABANET, D., y TRECHSEL, A. H., *op. cit.*, pág. 59.

<sup>800</sup> Art. 4 de la Ley 2232/1994 y art. 6 del Decreto No 48719/Deko 1142.

<sup>801</sup> Art. 4 de la Ley 2232/1994 y art. 5 del Decreto No 48719/Deko 1142.

El Consejo de Presidentes es el órgano del Consejo que está formando en exclusiva por los presidentes de las organizaciones que componen el Consejo Económico y Social. Sus competencias consisten en establecer las directrices para la acción del Consejo. Sus propuestas son validadas por el Comité Ejecutivo y por el Pleno, y para tomar cualquier decisión es necesaria una mayoría de dos tercios de sus miembros. Se debe reunir al menos en dos ocasiones al año<sup>802</sup>.

En cuanto al Presidente del Consejo Económico y Social, éste es designado por el Ministro de Hacienda por un periodo de cuatro años, tras la propuesta de la Asamblea General obtenida por mayoría de dos tercios del número total de miembros del Consejo. El Presidente debe ser una persona de reconocido prestigio y con una formación adecuada. Representa al Consejo y sus actos vinculan a la institución, preside tanto las reuniones de la Asamblea General como las del Comité Ejecutivo y las del Consejo de Presidentes, determina el orden del día de las reuniones, teniendo en cuenta las solicitudes de los miembros, y revisa las actas.

En Consejo cuenta además con tres Vicepresidentes que son elegidos por los miembros de sus grupos por mayoría de dos tercios por un periodo de cuatro años. Los tres apoyan al Presidente y lo sustituyen por el orden de prioridad que se determine en el Comité Ejecutivo. En cualquier caso, el Presidente puede, dependiendo de las circunstancias, asignar ciertas responsabilidades a uno de los Vicepresidentes o asignar la ejecución de una determinada función<sup>803</sup>.

Los servicios técnicos del Consejo los dirige por periodos de cuatro años, renovables por mayoría de dos tercios de los miembros del Comité Ejecutivo, el Secretario General. Tiene la condición de ser el más alto rango del Consejo correspondiéndole bajo la supervisión del Presidente la gestión de los servicios. El Secretario General participa de las reuniones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo con voz pero sin voto<sup>804</sup>.

Para la toma de decisiones por parte del Consejo existe un procedimiento regulado. Las opiniones que emite pueden ser a iniciativa de la propia institución, a instancias de un miembro del Gobierno o, de miembros del Parlamento.

---

<sup>802</sup> Art. 12 de la Ley 2232/1994.

<sup>803</sup> Art. 5 de la Ley 2232/1994 y art. 3 del Decreto No 48719/Deko 1142.

<sup>804</sup> Art. 6 de la Ley 2232/1994.

Para la elaboración de las opiniones la Comisión Ejecutiva es el órgano responsable de recoger la información y de prepararla para que emita finalmente la Asamblea una opinión. Como primer paso para la preparación de los trabajos se constituye por el Comité Ejecutivo un Comité de Trabajo.

En ese Comité de Trabajo por lo general toman parte seis miembros de la Asamblea Plenaria (dos por cada Grupo), tres expertos (uno designado por cada Grupo) y los asesores que se consideren oportunos. En cada Comisión existe un ponente y las sesiones están presididas por el Vicepresidente y, en el supuesto de no haber Vicepresidente en dicha Comisión, ésta la presidirá su miembro de mayor edad. Cualquier Comisión puede solicitar al Ministerio competente toda la información que sea necesaria para poder llevar a cabo correctamente sus tareas.

Los Comités presentan sus conclusiones al Comité Ejecutivo junto a un informe preliminar que ha elaborado el ponente. El Comité Ejecutivo puede aceptar o en su caso rechazar el texto propuesto, enviándolo a la Asamblea General en caso de aceptarlo. Para que la Asamblea General o Pleno se reúna válidamente es necesario que estén presentes al menos la mitad de los miembros.

En la Asamblea, el Presidente con la ayuda de los Vicepresidentes abre las sesiones y dirige los debates. El ponente es la persona a la que le compete informar sobre la tesis aprobada por el Comité Ejecutivo para posteriormente pasar al debate. Se pueden presentar enmiendas por escrito.

Finalmente el texto se votará. Para que la votación sea válida es necesario que se encuentren presentes al menos la mitad de los miembros. Las votaciones son a mano alzada o, mediante voto secreto, siendo necesario para el acuerdo obtener el respaldo de la mayoría de los presentes y que además suponga, al menos, un tercio de los miembros del Consejo.

Los dictámenes del Consejo Económico y Social constan de dos partes<sup>805</sup>:

- La introducción, en el que se detalla el procedimiento seguido y la causa;
- La segunda parte, la cual incluye una opinión final, así como el punto de vista de la minoría siempre que se hayan sumado un tercio de los miembros presentes y, en cualquier caso, al menos diez miembros.

---

<sup>805</sup> Art. 16 del Decreto No 48719/Deko 1142.

Para emitir sus dictámenes el Consejo dispone de un plazo no superior a cuarenta y cinco días y no inferior a treinta días desde que recibió la solicitud, a no ser que exista una extrema urgencia en la que se puede llegar a reducir el plazo de emisión de dictámenes a quince días<sup>806</sup>.

#### *11.1.4.4. Funciones*

Según recoge el artículo 1 de la Ley 2232/1994, los trabajos del Consejo Económico y Social son la expresión de las opiniones razonadas sobre temas de gran importancia que tienen relación con las relaciones laborales, la seguridad social, las medidas tributarias, así como sobre la política socioeconómica general, especialmente de los asuntos relativos al desarrollo regional, inversiones, exportaciones, protección del consumidor y los que incumban al sector de la competencia.

Antes de la promulgación de cualquier ley que verse sobre los temas anteriormente señalados, el Consejo debe emitir su dictamen preceptivo.

Además, un decreto del Consejo de Ministros, previa opinión del Consejo, puede señalar otros temas en los que en caso de aprobarse leyes sería obligatoria la manifestación por parte del Consejo.

Por último, el Consejo puede, por iniciativa propia, emitir su opinión sobre otros temas generales de la política socioeconómica y sobre cualquier otro tema en que, por su importancia, un Ministro así lo solicite.

### **11.1.5. El Consejo Económico y Social de Rumanía**

#### *11.1.5.1. Introducción y naturaleza jurídica*

Rumanía goza de un Consejo Económico y Social (CES) con protección de rango constitucional. Es la Constitución de Rumanía de 8 de diciembre de 1991 la que tras su revisión de 2003 ha recogido una definición amplia y generalista de lo

---

<sup>806</sup> Art. 2.1 de la Ley 2232/1994.

que abarca la institución. De tal forma, el artículo 141 del referido texto señala que<sup>807</sup>:

*“El Consejo Económico y Social será el órgano consultivo del Parlamento y del Gobierno, en los campos especializados indicados por la ley orgánica para su establecimiento, organización, y funcionamiento”*<sup>808</sup>.

Su desarrollo tuvo lugar en el año 1997 cuando el Gobierno mediante la Ley 109/1997 institucionalizó el diálogo social entre el Gobierno y los empresarios y trabajadores<sup>809</sup>. En nuestros días, la ley que rige la organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social es la Ley 222/2015, de 24 de julio, que modifica la tantas veces enmendada Ley 248/2013, y existe además un Reglamento Operativo aprobado por el Pleno del CES el 19 de mayo de 2011, que también ha sido objeto de modificaciones<sup>810</sup>.

El Consejo Económico y Social rumano es un órgano que se caracteriza por las siguientes notas:

- Es un órgano previsto constitucionalmente, cuya función primordial es la de servir de consulta al Parlamento y al Gobierno en las materias y en las áreas socioeconómicas de su competencia de acuerdo con lo recogido en la Ley<sup>811</sup>.
- Es una institución de naturaleza pública que goza de autonomía para lograr el diálogo social en Rumanía<sup>812</sup>. Ese diálogo social es tripartito entre las organizaciones de empresarios, los sindicatos y representantes

---

<sup>807</sup> El texto en rumano señala: *“Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare”*.

<sup>808</sup> <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>

<sup>809</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL. A. H., *op. cit.*, pág. 117.

<sup>810</sup> La última modificación data de 5 de enero de 2016. Ver la página web de la Entidad: <http://www.ces.ro>

<sup>811</sup> Art. 141 de la Constitución de Rumanía y art. 1.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>812</sup> Art. 1.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

de asociaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil<sup>813</sup>.

- Tiene personalidad jurídica propia<sup>814</sup>.

#### 11.1.5.2. Composición

El Consejo Económico y Social rumano está compuesto por cuarenta y cinco miembros, incluyendo al Presidente y a los Vicepresidentes<sup>815</sup> y tiene una estructura tripartita de acuerdo con el siguiente reparto:

- Quince miembros designados por las confederaciones de empresarios representativos a nivel nacional, que representan al grupo de los empresarios.
- Quince miembros designados por las confederaciones sindicales de nivel nacional, que representan al grupo de los sindicatos.
- Quince miembros en representación de las estructuras asociativas de la sociedad civil, designados por decisión del Primer Ministro a propuesta del Ministerio de Trabajo, Familia y Protección Social de la Tercera Edad. Serán propuestos, teniendo como modelo el Comité Económico y Social Europeo, las siguientes estructuras de la sociedad civil: entre otras, organizaciones de derechos humanos, incluidos los de derechos de mujeres, de jóvenes y de niños; organizaciones para la salud y personas con discapacidad; organizaciones de servicios sociales y para la erradicación de la pobreza; organizaciones medioambientales y del entorno rural; asociaciones académicas, profesionales y de protección a los consumidores; organizaciones de la economía social; organizaciones cooperativas de profesiones liberales; organizaciones de agricultores; organizaciones de jubilados; organizaciones locales y otras organizaciones no gubernamentales que realicen actividades en el ámbito competencial del Consejo Económico y Social.

---

<sup>813</sup> Art. 1.1 del Reglamento Operativo.

<sup>814</sup> Art. 3.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>815</sup> Art. 11 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

De la composición del órgano se observa, pues, que de acuerdo con la vigente legislación, el Gobierno no está representado en el Consejo, dejando lugar a las estructuras asociativas de la sociedad civil, el puesto que, en una composición tripartita clásica, habría sido asignada al Gobierno.

El mandato de los miembros del Consejo Económico y Social es de cuatro años renovables<sup>816</sup>.

Cada confederación sindical y de empresarios que tengan la consideración de representativa a nivel nacional tiene asiento en el Consejo. Los demás asientos, hasta quince plazas, disponibles tanto para el grupo de los empleadores como para el de los sindicatos, se asignarán por consenso y, en caso de desacuerdo, por una mayoría de tres cuartas partes del número total de confederaciones<sup>817</sup>.

Del mismo modo, cada confederación de empresarios y de sindicatos que tenga la consideración de representativa a nivel nacional, así como cada organización de la sociedad civil, que tenga uno o más asientos en el Pleno del CES, designará a la persona o, en su caso, las personas que les representen en el Pleno del Consejo Económico y Social<sup>818</sup>.

Si resultase que es reconocida una nueva confederación empresarial o sindical como representativa a nivel nacional y no existieran vacantes, se deberá representar esta entidad a costa de la confederación empresarial o sindical, respectivamente, que más número de asientos tenga en el Consejo y, en caso de paridad, se hará por sorteo entre las que tengan al menos dos escaños. En cualquier caso, el período comprendido entre la fecha de solicitud por la confederación recientemente reconocida como representativa a nivel nacional y la fecha de validación del miembro propuesto por la respectiva confederación no debe superar los treinta días<sup>819</sup>.

---

<sup>816</sup> Art. 14 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 7 del Reglamento Operativo.

<sup>817</sup> Art. 11.3 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 15.5 del Reglamento Operativo

<sup>818</sup> Art. 12 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 15.6 del Reglamento Operativo

<sup>819</sup> Art. 11.4 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 15.7 del Reglamento Operativo.

Además, para ser nombrado miembro del CES es necesario en primer lugar que la organización a la que se quiere representar haya designado por escrito al representante, mientras que para los casos de las organizaciones de la sociedad civil es requisito el ser nombrado por el Primer Ministro a propuesta del Ministro de Trabajo, Familia y Protección Social de la Tercera Edad. Es igualmente necesario cumplir con una serie de requisitos, como son: tener plena capacidad jurídica, no disponer de antecedentes penales por delitos, y no haber participado de la vieja policía política comunista. A tal fin, las personas propuestas que nacieron antes del 1 de enero de 1976, proporcionarán una autodeclaración, de acuerdo con la Ley Penal, indicando si trabajaron o colaboraron con la "Securitate"<sup>820</sup>. Por ello deben presentar algunos documentos como su documento de identidad, un currículum vitae, la declaración de antecedentes penales o un certificado de C.N.S.A.S que demuestren que el representante no participó en la policía política<sup>821</sup>.

En cuanto al cese del representante, además de los típicos supuestos como el de terminación del periodo de cuatro años, por renuncia, fallecimiento o sentencia firme que condene a ocupar cargo público, existe la posibilidad de cese, bien en casos de requerimiento de separación por la confederaciones sindicales o patronales o del primer ministro que lo designó, por la pérdida de representatividad nacional de la confederación o, incluso, porque la actitud de uno de sus miembros este afectando a la imagen, reputación o funcionamiento del CES<sup>822</sup>.

En el supuesto de que sea el propio Pleno quien decida la separación de un miembro, deberá tener la propuesta apoyo de tres cuartos de los miembros presentes, y en el caso de que la decisión de revocar sea la del mandato del Presidente del CES, la votación deberá contar con el voto favorable de tres cuartos del número total de miembros que componen el Pleno del CES<sup>823</sup>.

---

<sup>820</sup> Art. 13 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social. Se trata del antiguo servicio secreto rumano. Se fundó en 1948 y fue disuelto en diciembre de 1989 con la ejecución de Nicolae Ceaușescu.

<sup>821</sup> Art. 8.2 del Reglamento Operativo.

<sup>822</sup> Art. 17 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 12 del Reglamento Operativo.

<sup>823</sup> Art. 13 del Reglamento Operativo.

### 11.1.5.3. Organización y funcionamiento

De conformidad con el artículo 10 de la Ley de Organización y Funcionamiento, el Consejo se organiza en las siguientes estructuras:

- Pleno;
- Mesa (BEX);
- Presidente y los Vicepresidentes;
- Comisiones Especializadas Permanentes;
- La Secretaría Técnica.

El Pleno lo componen los cuarenta y cinco miembros, incluidos el Presidente y Vicepresidentes. Como ya se ha mostrado anteriormente, los miembros del Consejo se distribuyen en tres grupos, cada uno de quince miembros. Uno de ellos representa a los trabajadores, otro a los empresarios y otro a estructuras asociativas de la sociedad civil.

El Pleno del CES se convoca ordinariamente cada semana y se puede reunir de forma extraordinaria cuando lo solicite la Mesa o al menos un tercio de los miembros del Pleno<sup>824</sup>. Los miembros deberán disponer con al menos dos días hábiles de antelación a la fecha de la reunión, del orden del día y de los documentos que vayan a ser despachados<sup>825</sup>.

Para poder deliberar resulta necesaria la presencia de al menos veinticuatro miembros. Si dicha cifra no se alcanzase, cada una de las tres partes expresará sus puntos de vista, que deberán ser adoptados por la mayoría de votos de los miembros del respectivo Grupo. Los puntos de vista y observaciones de cada grupo se remitirán a quien inició del proyecto<sup>826</sup>.

Las decisiones del Pleno por lo general se adoptan por consenso de los interlocutores sociales. Cuando no sea posible alcanzar el consenso, las decisiones

---

<sup>824</sup> Art. 18 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 17 del Reglamento Operativo.

<sup>825</sup> Art. 17.3 del Reglamento Operativo.

<sup>826</sup> Art. 19.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 19.1 del Reglamento Operativo.

se someten a votación y son aprobadas por una mayoría de tres cuartas partes de los miembros presentes<sup>827</sup>.

Las sesiones del Pleno y sus debates están abiertos al público salvo cuando la Mesa decida expresamente lo contrario<sup>828</sup>.

El Pleno del Consejo es el responsable de la actividad general de la institución y tiene como funciones principales: emitir dictámenes sobre los proyectos de ley; elegir, a propuesta de las partes, al Presidente del CES; validar cada uno de los tres Vicepresidentes y los miembros de la Mesa propuestos por cada uno de los grupos; aprobar las Reglas de Procedimiento o el Reglamento del Consejo; establecer la composición de las Comisiones Especializadas Permanentes; aprobar el proyecto de presupuesto del Consejo y el informe sobre la ejecución del presupuesto; designar al Secretario General y examinar y aprobar los proyectos de resolución preparados por las Comisiones Especializadas<sup>829</sup>.

La Mesa del CES la conforman el Presidente del CES, tres Vicepresidentes y un miembro de cada Grupo, formándose durante el primer Pleno después de la elección del Presidente<sup>830</sup>.

Las reuniones de la Mesa son dirigidas por el Presidente y, en su ausencia, por uno de los Vicepresidentes. La Mesa para tomar decisiones debe contar al menos con la presencia de cinco de sus miembros. Las toma generalmente por consenso, pero en caso de no producirse, se adoptan con el voto de la mitad más uno de los miembros presentes<sup>831</sup>.

---

<sup>827</sup> Art. 21 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>828</sup> Art. 19.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>829</sup> Se citan las competencias más relevantes asignadas al Pleno según el artículo 20 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social. A dichas funciones se les suman otras recogidas en el artículo 16 del Reglamento Operativo, entre las que resaltan, las condiciones para que los miembros reciban subsidio, o, ratificar las decisiones que la Mesa fuera de su competencia haya necesitado adoptar con urgencia. Indica además el Reglamento un plazo de diez días hábiles a contar desde su recepción para aprobar los dictámenes sobre proyectos de ley.

<sup>830</sup> Art. 22 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y arts. 27 y 28 del Reglamento Operativo.

<sup>831</sup> Art. 19. del Reglamento Operativo.

La Mesa se reúne una vez a la semana en su sesión ordinaria, pero igualmente puede reunirse en sesión extraordinaria convocada por el Presidente, siempre que sea necesario, cuando lo soliciten por lo menos cinco de sus miembros. Las decisiones tomadas se incluyen en las actas a aprobar en la siguiente reunión y se comunican al Pleno<sup>832</sup>.

Tiene encomendada la Mesa la ocupación de asumir la dirección del Consejo Económico y Social cuando el Pleno no está reunido, coordinar los trabajos de las Comisiones Especializadas, del Secretario General y de la Secretaría Técnica. A tal fin, la Mesa, como órgano ejecutivo, vela por la ejecución de las decisiones del Pleno<sup>833</sup>.

Igualmente la Mesa asume unos destacados servicios al funcionamiento del Consejo, como es el de proponer al Pleno la creación de Comisiones Especializadas de carácter temporal; la de evaluar trimestralmente las actividades de las Comisiones Especializadas y presentar sus conclusiones al respecto al Pleno; decide convocar el Pleno en sesión ordinaria o extraordinaria o si la sesión del Pleno es pública o no; decide la constitución de comisiones de trabajo conjuntas, es decir, que incluyan varias comisiones, y coordinar sus actividades; establecer, a propuesta de las Comisiones Especializadas, la lista de expertos a utilizar; proponer el orden del día del Pleno; puede solicitar la separación de miembros del CES que se ausentaran sin razones en tres sesiones consecutivas del Pleno o de las Comisiones Especializadas; y entre otras, una serie de competencias técnicas como la de decidir el contenido de la web o de las publicaciones oficiales del Consejo<sup>834</sup>.

El cargo de Presidente es elegido por el Pleno del CES a propuesta de los grupos, siendo necesario el apoyo de tres cuartas partes del número total de los

---

<sup>832</sup> Arts. 27 y 28 del Reglamento Operativo.

<sup>833</sup> Art. 22 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y arts. 27 y 28 del Reglamento Operativo.

<sup>834</sup> Art. 26 del Reglamento Operativo.

miembros del Consejo. Su mandato es por cuatro años<sup>835</sup>. El puesto de Presidente es rotativo entre los tres grupos al finalizar cada mandato<sup>836</sup>.

Por el desempeño de sus responsabilidades recibe unos honorarios equivalentes a los de un Ministro<sup>837</sup> y sus funciones principales son:

Representar al Consejo en sus relaciones con el Parlamento, el Gobierno y demás autoridades públicas, así como con terceros sean personas físicas o jurídicas; presidir las sesiones del Pleno y de la Mesa; firmar las opiniones emitidas por los grupos y todos los documentos y actos del CES; contratar o designar de conformidad con la Ley al personal del CES; recibir la correspondencia dirigida al Consejo y decidir sobre su distribución para su resolución; coordinar la preparación de las sesiones del Pleno y decidir sobre el orden del día; puede ejercer cualquier función asignada por el Pleno de acuerdo con la Ley, y, por último, es el jefe de la ejecución de los créditos<sup>838</sup>. Estas funciones pueden ser delegadas en un Vicepresidente, en cualquier otro miembro del CES o en el Secretario General.

Los Vicepresidentes que son tres, uno por cada Grupo, tienen las competencias de sustituir al Presidente por delegación o en caso de ausencia; conducen por turnos en ausencia del Presidente las reuniones del Pleno y de la Mesa; cada Vicepresidente vela para que el Grupo que representa alcance el *quórum* necesario en las sesiones del Pleno y de la Mesa, y notifica al Presidente el incumplimiento del *quórum*; cada uno de los Vicepresidentes debe resolver cualquier problema relacionado con el Grupo al que representan; cada Vicepresidente debe coordinar una de las siguientes áreas: la relación con las instituciones y los organismos bipartitos y tripartitos internacionales o las relaciones con el Parlamento, el Gobierno y otras estructuras locales o centrales o las relaciones con los sindicatos, las organizaciones empresariales y la sociedad

---

<sup>835</sup> Arts. 23.1 y 23.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>836</sup> Art. 22.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 36.3 del Reglamento Operativo.

<sup>837</sup> Art. 23.3 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>838</sup> Art. 24 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 32 del Reglamento Operativo.

civil; y también llevarán cualquier tarea para la consecución de los objetivos del CES que les haya asignado el Pleno, la Mesa o el Presidente del CES<sup>839</sup>.

Las Comisiones Especializadas son las estructuras que dentro del Consejo analizan las cuestiones específicas de las distintas áreas o campos de estudio a las que se dedica el Consejo y para las que hayan sido creadas. Una vez estudien la materia proponen un resultado al Pleno<sup>840</sup>.

Las Comisiones pueden ser de dos clases; o permanentes o temporales, analizando ambas, las cuestiones que se deducen de los campos o áreas que se recogen en el artículo 2.2 de la Ley. Las Comisiones o, presentan al Pleno un proyecto de dictamen elaborado a partir del proyecto de ley recibido o, presentan otra propuesta o recomendación relevante del análisis de las áreas o campos de estudio que son objeto del CES.<sup>841</sup>

Cada Comisión tiene nueve miembros, de manera que cada Grupo cuenta con tres representantes. Para la toma de decisiones en la Comisión será necesaria la presencia de al menos cinco de sus miembros, tomándose las decisiones generalmente por consenso. En el caso de no producirse el consenso, las decisiones se adoptarán con el voto de la mitad más uno de los miembros presentes. Cada Comisión tiene una presidencia que deberá ir rotando cada año entre cada Grupo y que se encarga de establecer el orden del día de la Comisión y de presentar cada seis meses a la Mesa sobre las actividades desarrolladas por su Comisión y sus miembros<sup>842</sup>.

Las Comisiones Permanentes son aquellas que vienen obligadas por norma y son: a) la Comisión de Desarrollo Económico, Competitividad y del Entorno Empresarial; b) Comisión de los Derechos y Libertades, la Igualdad de Oportunidades y de Trato; c) Comisión de Relaciones Laborales, de Política Salarial, de Inclusión Social y Protección Social y de Salud; d) Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; e)

---

<sup>839</sup> Art. 35 del Reglamento Operativo.

<sup>840</sup> Art. 26 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 37.1 del Reglamento Operativo.

<sup>841</sup> Art. 27.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 37.3 del Reglamento Operativo.

<sup>842</sup> Arts. 39 a 42 del Reglamento Operativo.

Comisión de Educación, Juventud, Deportes, Investigación, Formación y Cultura; f) Comisión de Protección del Consumidor y Competencia Leal; g) Comisión de Cooperativas, Profesiones y Actividades Independientes; h) Comisión de los Derechos y Libertades de las Organizaciones de la Sociedad Civil; i) Comisión de Administración Pública y Orden Público<sup>843</sup>.

Las Comisiones Temporales se crean por el Pleno para resolver las cuestiones que vayan surgiendo en áreas específicas no encuadrables en algunas de las comisiones permanentes<sup>844</sup>.

El último de los órganos es la Secretaría Técnica que cuidando del buen funcionamiento del CES, representa el aparato técnico y administrativo. Es liderado por un Secretario General, cuyo puesto es incompatible con el de miembro del CES y es nombrado por consenso.

La Secretaría Técnica cumple con las obligaciones que le encomienden el Pleno y la Mesa y dentro de su estructura se encuadra un organigrama en el que se incluyen las diferentes direcciones del CES y además un personal especializado con expertos, asesores legales y un personal administrativo y técnico<sup>845</sup>.

El Secretario General tiene principalmente las siguientes responsabilidades que pueden ser delegadas: participa en las sesiones del Pleno y de la Mesa; organiza y coordina las actividades de la Secretaría Técnica de acuerdo con las normas, proporcionando las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de las estructuras del Consejo; redacta un código interno de conducta<sup>846</sup> que presenta a la Mesa para su aprobación; elabora el proyecto de organigrama y clasificación personal de la Secretaría Técnica; elabora un plan anual de formación profesional; supervisa, de acuerdo con la ley, la actividad económico-financiera del Consejo, asegurando la elaboración de la cuenta de resultados y el informe sobre la ejecución del presupuesto; presenta periódicamente a la Mesa, o en su caso al Pleno, un informe acerca de sus propias actividades y de la Secretaría

---

<sup>843</sup> Art. 27. 2 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>844</sup> Art. 28 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y art. 38.2 del Reglamento Operativo.

<sup>845</sup> Arts. 45 y 48 del Reglamento Operativo.

<sup>846</sup> Data del 14 de diciembre de 2004.

Técnica; presenta la estrategia anual del CES para la aprobación por la Mesa; publica las decisiones del CES en el boletín de la institución; y las demás que el Pleno o la Mesa le encomienden<sup>847</sup>.

#### 11.1.5.4. *Funciones*<sup>848</sup>

El Consejo Económico y Social es, como se ha dicho, un órgano consultivo del Parlamento y del Gobierno rumano. Del mismo modo es también un órgano al que se le encomienda lograr el diálogo social entre intereses diversos, como son el empresarial, el sindical y los intereses sectoriales de la sociedad civil<sup>849</sup>.

Al ser un órgano consultivo, se le remiten, en este caso obligatoriamente, los proyectos normativos del Gobierno o las propuestas legislativas iniciadas por los diputados y senadores (Parlamento) sobre los asuntos que son de su competencia. El resultado de esta consulta son sus opiniones, en forma de dictámenes, sobre los proyectos de ley<sup>850</sup>.

De acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, los campos o áreas de su competencia son: las políticas económicas; las políticas financieras y fiscales; las relaciones laborales, la protección social, la política salarial y la igualdad de oportunidades y de trato; la agricultura, el desarrollo rural, medio ambiente y desarrollo sostenible; la protección del consumidor y la competencia leal; las cooperativas, las profesiones liberales y las actividades independientes; los derechos y libertades; las políticas de salud; las políticas en materia de educación, de juventud, de investigación, la cultura y las políticas deportivas.

Además el Consejo puede emitir dictámenes y recomendaciones por iniciativa propia o, por solicitud de cualquier autoridad pública o, de las organizaciones empresariales o sindicales más representativas a nivel nacional,

---

<sup>847</sup> Art. 51 del Reglamento operativo.

<sup>848</sup> Las funciones se desarrollan en los artículos 2 a 7 de la Ley de Organización y Funcionamiento y en artículos 3 y 4 del Reglamento Operativo.

<sup>849</sup> Art. 1 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>850</sup> Art. 2.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

así como de representantes de la sociedad civil, en materia económica y sobre las evoluciones o acontecimientos socioeconómicos de interés nacional<sup>851</sup>.

Así las cosas, además de la obligación de emitir dictamen sobre los proyectos de ley de su competencia y de elaborar análisis y estudios a petición del Gobierno, Parlamento o a iniciativa propia sobre las realidades económicas y sociales, el Consejo Económico y Social tiene la obligación de informar al Gobierno y al Parlamento sobre la aparición de acontecimientos socioeconómicos que requieran de nuevas regulaciones<sup>852</sup>.

Por último, el CES debe examinar y recomendar medidas para la implementación exitosa de los acuerdos y convenios internacionales de los que Rumanía es parte, así como de los programas iniciados por los organismos internacionales en su ámbito de actividad<sup>853</sup>.

Para cumplir correctamente con todos estos fines mantiene el Consejo unas relaciones permanentes con el Parlamento, con el Gobierno, sindicatos, empleadores y demás entidades públicas o privadas que estime necesarias<sup>854</sup>.

El plazo para examinar las consultas es de diez días desde la recepción de la solicitud, pudiendo participar en los debates los iniciadores o promotores. Las opiniones desfavorables requieren de motivación, y los dictámenes se adoptan por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes en el Pleno<sup>855</sup>.

### **11.1.6. El Consejo Económico y Social de España**

#### *11.1.6.1. Introducción y naturaleza jurídica*

Después de aprobada la Constitución Española de 1978, se ha creado un Consejo Económico y Social de ámbito nacional (CES), que en nuestros días está regulado en los rasgos que nos interesan, por la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la

---

<sup>851</sup> Art. 2.3 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>852</sup> Art. 5 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>853</sup> Art. 9 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

<sup>854</sup> Arts. 2.1 y 2.2 del Reglamento Operativo.

<sup>855</sup> Art. 6 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

que se crea el Consejo Económico y Social<sup>856</sup> y por el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social, aprobado por el Pleno del Consejo del día 25 de febrero de 1993<sup>857</sup>.

El Consejo Económico y Social de España es la institución que brilla como la expresión “*más acabada del neocorporativismo español*”<sup>858</sup> y su creación se produce a causa de la propugnación en la Constitución Española de 1978 de un modelo formalizado de representación de intereses en la que se le encomienda al legislador el asentamiento de instrumentos apropiados para la participación de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales<sup>859</sup>.

Todavía hoy, cuando han pasado más de dos décadas desde su creación, persiste el debate entre los que han investigado el Consejo, respecto de la fundamentación constitucional de la institución. La discusión se centra principalmente en torno a tres preceptos.

En primer lugar los partidarios de entender el ajuste constitucional del Consejo Económico y Social con base al artículo 105.a)<sup>860</sup>, que dispone que:

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

Este precepto constitucional alude a la audiencia de los ciudadanos, directamente o por medio de los grupos reconocidos por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. Sin duda el artículo conecta con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos previsto en el artículo 23.1 de la Constitución Española,

---

<sup>856</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 18 de junio de 1991.

<sup>857</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 13 de abril de 1993.

<sup>858</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Participación, neocorporativismo y administración electrónica”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo V, Editorial Civitas, Madrid, 1991, pág. 3973.

<sup>859</sup> Dictamen N° 7/1995, del Consejo Económico y Social, por propia iniciativa, sobre los Proyectos de Ley General Presupuestaria y de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en aquellas cuestiones que les afectan, aprobado por el Pleno el 26 de octubre de 1995.

<sup>860</sup> OJEDA AVILÉS, A., *Derecho Sindical*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 247.

pues, realmente, el artículo 105.a) es una manifestación del carácter democrático y del interés en la participación ciudadana que las democracias modernas reivindican.

La audiencia, señala el citado precepto, debe efectuarse, durante el procedimiento de elaboración, es decir, con anterioridad a su aprobación y respecto a *“las disposiciones administrativas”*, expresión que se refiere a las normas de rango inferior a la ley emanadas del Poder Ejecutivo. Por consiguiente, no alcanzaría a las normas de rango de ley, normas estas últimas que son principalmente a las que presta su atención el Consejo Económico y Social.

Cierto es que actualmente, de conformidad con lo estipulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha previsto la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, pero dicha participación se refiere, de manera prioritaria, a la participación en el seno de la Administración<sup>861</sup>.

Por otro lado hay quienes entienden que el verdadero fundamento constitucional del Consejo Económico y Social se sitúa en el artículo 131.2. Este artículo dispone que:

*“El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.”*

---

<sup>861</sup> CASTELLA ANDREU, J. M., *“La participación ciudadana en la Administración Pública”*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 1992, págs. 39 y ss.

Esta alternativa goza de muchos más adeptos que la anterior opción<sup>862</sup>, si bien hay argumentos, al menos, para cuestionar esta ubicación constitucional<sup>863</sup>.

En primer lugar, la Exposición de Motivos de la Ley nada dice respecto del artículo 131.2 de la Constitución, hecho destacable pues así debería haber ocurrido si el legislador hubiera deseado desarrollar la regulación del Consejo previsto en el citado precepto constitucional. Esa omisión al artículo pudo ser simplemente expresa, pero por el contrario, ni siquiera existe una mención implícita, lo que inevitablemente lleva a concluir en la clara intención por desvincular el Consejo Económico y Social creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, del Consejo de Planificación del artículo 131.2 de la Constitución<sup>864</sup>.

Además del anterior argumento, es significativa la ausencia en el Consejo de la función de planificación que recoge el artículo, función que tampoco ha asumido desde que se aprobara la Constitución y hasta la fecha ningún Gobierno. Si el Gobierno no ejerce la función de planificación de la economía parece lógico que tampoco pueda el Consejo asumir competencias relativas a la misma, pero, resulta relevador que con ocasión de la sentencia que el Tribunal Constitucional dictó con relación a la Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico<sup>865</sup> (LOAPA), el Tribunal ya declaró en 1983 las serias dudas que le surgían a la hora de apreciar si el Consejo del apartado segundo del artículo 131 podría tener algunas funciones diferentes a aquellas que la propia Constitución

---

<sup>862</sup> GARCÍA RUIZ, J. L., *El Consejo Económico y Social: génesis constituyente y parlamentaria*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1992, pág. 127. MONEREO PÉREZ, J. L., *Concertación y Diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999, págs. 98 y ss. DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J., *Curso de Derecho Constitucional Español*, tomo III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994, pág. 374.

<sup>863</sup> En cualquier caso, a razón de la cantidad de seguidores que dentro de la doctrina encuadran al CES de España en el artículo 131.2 de la C.E. es por lo que en este trabajo se ha recogido dentro de los CES de relevancia constitucional.

<sup>864</sup> De acuerdo con las intervenciones de los grupos parlamentarios en la tramitación del Proyecto de Ley y a la Memoria que le acompañaba, el CES no es el Consejo del artículo 131.2 de la Constitución. Memoria extraída de GARCÍA RUIZ, J. L., *El Consejo Económico y Social: génesis constituyente y parlamentaria*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1992, págs. 87-98.

<sup>865</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto.

prevé, esto es, a la institucionalización del asesoramiento y la colaboración acerca del Plan<sup>866</sup>.

Como se ha dicho, los Gobiernos en España no están ejerciendo una intervención en la planificación de la economía de carácter general, sistemático y periódico, siendo la Ley que más se asemeja a esta planificación, la de Presupuestos Generales del Estado, Ley ésta que se ha excluido expresamente del ámbito de trabajo del Consejo Económico y Social por medio del artículo 7 de la Ley del Consejo.

Consecuentemente, si como parece, el Consejo Económico y Social creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, no es el previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, eso no invalida a que en un futuro, un Gobierno pueda asignar al Consejo actual las competencias que señala el precepto. Para que el Consejo sea el previsto en el 131.2 de la Constitución, es necesario que al menos tenga atribuidas las funciones relacionadas con la planificación, contando con el asesoramiento y la colaboración de los sindicatos y de otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas<sup>867</sup>.

Un tercer argumento que nos inclina a no aceptar como fundamento del Consejo el artículo 103.2 de la Constitución, es la ausencia de las Comunidades Autónomas en su seno. Si bien es verdad que las previsiones que deben contar con las Comunidades Autónomas para la planificación pueden hacerse por un conducto distinto, por ejemplo por medio de reuniones sectoriales directas, parece deducirse del propio artículo la necesidad de una obligada presencia y participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, más aún cuando muchas de las medidas sometidas a deliberación iban a afectarles<sup>868</sup>.

---

<sup>866</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado parte de la doctrina. CAZORLA PRIETO, L. M., *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA, F. (Coord.), Civitas, Madrid, 2001, págs. 2224-2226.

<sup>867</sup> Como no puede ser de otra manera, atendiendo primordialmente a la literalidad del artículo cuando señala que “*A tal fin se constituirá un Consejo (...)*”.

<sup>868</sup> Esta es también la opinión que encontramos en 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.

En cambio parece más adecuado situar la ubicación constitucional en el apartado segundo del artículo 9 de la Carta Magna. Este artículo fue en el que se apoyó MARTÍNEZ NOVAL, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a la hora de fundamentar en el Senado el Proyecto de Ley que se estaba tramitando para crear el CES en 1991<sup>869</sup>.

El precepto establece que:

*“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.*

Artículo al que hace alusión implícita la Exposición de Motivos de la Ley de Creación del Consejo Económico y Social de España, al igual que hacen otras leyes autonómicas de creación de Consejos Económicos y Sociales de ámbito autonómico en sus respectivas exposiciones de motivos<sup>870</sup>.

La Ley 21/1991, de 17 de junio, recoge que el Consejo Económico y Social de España responde al mandato del 9.2 de la Constitución, como encomienda del

---

<sup>869</sup> *“La creación del nuevo órgano responde al mandato que la Constitución, en su artículo 9.2, dirige a los poderes públicos, en el sentido de promover y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica y social. En concreto, el Consejo Económico y Social reforzará la participación de los interlocutores sociales y de otros intereses colectivos en la dinámica económico-social, reafirmando el papel de los mismos en el desarrollo del modelo constitucional de Estado”.* DSS-P, 72, de 6 de junio de 1991, págs. 3916 y 3917.

<sup>870</sup> Son buenos ejemplos, el caso de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía; de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León; Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia. Muy significativo era en este sentido la Ley 2/1994, de 26 de julio, del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, órgano suprimido por la Ley 13/2011, de 3 de noviembre, que señalaba literalmente que: *“La Constitución Española, en su artículo 9.2 encomienda a los poderes públicos la tarea de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de sus organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social; en cumplimiento de ese mandato se aprueba la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social en el ámbito del Estado Español”.*

Constituyente a los poderes públicos para que articulen vías de participación de los grupos sociales con carácter general en la toma de decisiones colectivas<sup>871</sup>.

Por último, sea cual fuere el basamento constitucional del órgano, éste se configura como un instrumento adicional de la participación ciudadana como espacio para la representación institucional de intereses socioeconómicos, al que le asiste un calado bien diferente a las instituciones en las que descansa la representación política.

De conformidad con las normas que atienden al Consejo Económico y Social de España podemos señalar que el Consejo:

- Es un órgano en el que participan los ciudadanos a través de las organizaciones o asociaciones de la vida económica y social, sirviendo de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación del conjunto de organizaciones socio profesionales en él representadas<sup>872</sup>.
- Es un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad<sup>873</sup> que goza de plena autonomía orgánica y funcional para el

---

<sup>871</sup> SÁNCHEZ DE VEGA, A., "Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 80, abril-junio 1993, pág. 164. BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., *Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos (Consejos, defensorías, cámaras de cuentas). Sistemas de designación y notas estatutarias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 111.

<sup>872</sup> Exposición de Motivos de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. El reducido número de expertos nombrados por el Gobierno, que actualmente se cifra en seis, y la ausencia de representantes de la Administración evidencian el papel representativo de los intereses socioeconómicos que se han entendido por el legislador como representables.

<sup>873</sup> Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, en las clasificaciones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ya derogada, no se encuadraba al Consejo Económico y Social como un organismo público típico, sino que se situaba en la Disposición adicional novena, lo que generó que la doctrina administrativista entendiera al Consejo como "entes público atípico o apátrida" en la denominación de Parada Vázquez. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II (Organización y Empleo Público)*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 245. Igualmente lo explica el Informe del Presidente del CES sobre la naturaleza jurídica y financiación del Consejo Económico y Social, presentado por el Presidente del CES y ratificado por el Pleno en su sesión ordinaria de 20 de febrero de 2013. Hoy en día, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no hace hasta la fecha mención alguna al Consejo Económico y Social.

cumplimiento de sus fines, estando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>874</sup>.

- Es un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica y laboral<sup>875</sup>.

#### *11.1.6.2. Composición*

El Consejo Económico y Social se integra por sesenta miembros más un Presidente. Esos sesenta miembros, llamados Consejeros, se ordenan en tres Grupos de veinte miembros cada uno. Por eso existe un Grupo Primero, en representación de las organizaciones sindicales, un Grupo Segundo, en representación de las organizaciones empresariales y, un Grupo Tercero donde se encuadran Consejeros de diversos sectores: tres del agrario, tres del sector marítimo-pesquero, cuatro de consumidores y usuarios, cuatro de economía social y seis Consejeros expertos<sup>876</sup>.

Los miembros del Grupo Primero son designados, en proporción a su representatividad, por las organizaciones sindicales que hayan obtenido la condición de más representativas según lo dispuesto en los artículos 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical<sup>877</sup>.

Los miembros del Grupo Segundo son designados por las organizaciones empresariales que tengan capacidad representativa y en proporción a su representatividad con arreglo a la Disposición adicional sexta del Real Decreto

---

<sup>874</sup> Art. 1.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio. Su estructura orgánica es autónoma y posee de una autonomía funcional que se traduce en una absoluta independencia para fijar sus criterios. Su adscripción al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se limita a los efectos de encuadrarlos en un Departamento, especialmente a efectos presupuestarios, no pudiendo acortarse su autonomía. Dicha autonomía e independencia se recalca también en el artículo 2.6 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, respecto del ejercicio de las funciones de los miembros del Consejo.

<sup>875</sup> Art. 1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio. Se encuadra dentro de la Administración consultiva. Ejerce sus funciones respecto de la actividad normativa del Gobierno de la Nación en materia socioeconómica y laboral y se expresa por medio de instrumentos como dictámenes, informes a petición o a iniciativa propia y por la memoria anual que debe aprobar dentro de los primeros cinco meses del año.

<sup>876</sup> Art. 2.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>877</sup> Art. 2.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores<sup>878</sup>.

Respecto del Grupo Tercero, sus miembros serán propuestos por las siguientes entidades y asociaciones<sup>879</sup>:

- Los correspondientes al sector agrario, que son tres miembros, por las organizaciones profesionales con implementación en el sector.
- Los correspondientes al sector marítimo-pesquero, que son tres miembros, por las organizaciones de productores pesqueros con implementación en el sector.
- Los correspondientes a los consumidores y usuarios, que son cuatro miembros, por el Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Los correspondientes al sector de la economía social, que son cuatro miembros, por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales.

A los Consejeros expertos los nombra el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a las organizaciones representadas en el Consejo, entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral<sup>880</sup>.

Por consiguiente, frente a los miembros de los Grupos Primero y Segundo que el Gobierno nombra a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social según las designaciones realizadas por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en los Consejeros del Grupo Tercero las organizaciones exclusivamente se limitan a proponer, gozando el Gobierno de margen para finalmente aceptar las propuestas y, en su caso, proceder a su designación.

En cuanto al Presidente del Consejo, éste es nombrado por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los tres Grupos de representación que

---

<sup>878</sup> Art. 2.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>879</sup> Art. 2.4 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>880</sup> Art. 2.5 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

integran el Consejo. Una vez hecha la consulta, para ser nombrado será requisito el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo<sup>881</sup>.

El mandato de los miembros del Presidente y de los Consejeros es de cuatro años renovables por iguales periodos de duración a contar desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Transcurridos cuatro años, los miembros del Consejo, incluido el Presidente, continúan en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los miembros del nuevo Consejo<sup>882</sup>.

Entre las causas de cese destacan la de expiración del mandato de cuatro años, sin perjuicio de la posibilidad de continuación de sus funciones; a propuesta de las organizaciones que promovieron el nombramiento; por renuncia aceptada por el Presidente del Consejo y en el caso de tratarse de la renuncia de éste por el Gobierno; por delito doloso; por fallecimiento o por incumplimiento de la reserva propia de su función, debiendo ser esta circunstancia apreciada por el Pleno<sup>883</sup>.

Por consiguiente, en los Consejeros expertos del CES no se contempla la destitución directa, mientras que los Consejeros designados por las organizaciones representativas de intereses podrán ser cesados por las mismas organizaciones, produciéndose lo que algún autor ha descrito como la "*vuelta al mandato imperativo*"<sup>884</sup>.

De forma específica, el Presidente cesa por decisión del Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, con el previo dictamen preceptivo del Consejo<sup>885</sup>.

Las incompatibilidades se concretan en el ejercicio de cualquier cargo o actividad que impida o menoscabe el desempeño de las funciones que le son propias, en particular, la de ser miembro de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; ser miembro del Gobierno de la Nación y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas; ser miembro de otros

---

<sup>881</sup> Art. 3.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>882</sup> Art. 3.4 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>883</sup> Art. 3.5 de la Ley 21/1991, de 17 de junio. La última de las causas señaladas se refiere al caso de incumplimiento del deber de guardar reserva sobre aquellas actuaciones del Consejo que se declaren reservadas.

<sup>884</sup> VÉLEZ TORO, A. J., "La estructura del Consejo Económico y Social", en *Actualidad Administrativa*, nº 34, Septiembre 1996, pág. 718.

<sup>885</sup> Art. 3.5. a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

órganos constitucionales o Alto Cargo de las Administraciones Públicas. Se mantendrán en situación de servicio activo los funcionarios públicos que ostenten la condición de Consejeros cuando hayan optado por esta situación. En otro caso, los funcionarios públicos pasarán a la situación de servicios especiales<sup>886</sup>.

Declarada la posible situación de incompatibilidad, la Comisión Permanente elevará al Pleno, para que se estudie en la sesión ordinaria más próxima, su propuesta al respecto. Declarada y notificada la incompatibilidad, el incurso dispondrá de ocho días para optar entre su condición de Consejero y el cargo incompatible. En el caso de que no optase en dicho plazo se produce la baja como miembro del CES<sup>887</sup>.

Por último, existe una Secretaría General como órgano de ayuda técnica y administrativa del Consejo que es además la depositaria de la fe pública de los acuerdos. El Secretario General es nombrado y es separado libremente por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación. Para su nombramiento será necesario el apoyo de no menos de dos tercios de los miembros del CES<sup>888</sup>. En cuanto a la separación, que como se ha dicho es libre, requerirá el dictamen del Consejo<sup>889</sup>.

#### *11.1.6.3. Organización y funcionamiento*

Tal y como enumera el artículo 5 de la Ley 21/1991, son órganos del Consejo los siguientes: el Pleno; la Comisión Permanente; las Comisiones de Trabajo; el Presidente; los Vicepresidentes y el Secretario General.

El Pleno del CES está integrado por todos los miembros (sesenta Consejeros y el Presidente) y es asistido por el Secretario General.

Celebra el Pleno sesión ordinaria al menos una vez al mes, sin perjuicio de poder celebrarse sesiones extraordinarias si las convoca el Presidente bien a su propia iniciativa, por acuerdo de la Comisión Permanente o, mediante solicitud

---

<sup>886</sup> Art. 4 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>887</sup> Art. 10 del Reglamento Interno.

<sup>888</sup> Art. 3.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>889</sup> Art. 7.1.c) de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

de veinte Consejeros<sup>890</sup>. El *quórum* necesario para la constitución de un Pleno es en primera convocatoria de al menos treinta y un miembros, más el Presidente y el Secretario General o quienes les sustituyan legalmente. En caso de ser necesaria una segunda convocatoria se constituirá válidamente si asisten al menos veinte miembros más el Presidente y el Secretario General o personas que legalmente les sustituyan<sup>891</sup>.

Los acuerdos se adoptarán en el Pleno por mayoría absoluta de los asistentes, dirimiendo en caso de empate el Presidente con su voto de calidad. Los dictámenes se realizan por el Pleno a no ser que el mismo lo hubiera delegado en la Comisión Permanente<sup>892</sup>.

Es igualmente el Pleno el que constituye con carácter permanente o para cuestiones temporales, las Comisiones o grupos de trabajo, debiendo respetar siempre a la hora de constituir las, el criterio de proporcionalidad y la presencia de los distintos grupos representados en el Consejo<sup>893</sup>.

Las sesiones del Pleno son públicas si bien el Pleno a propuesta de la Comisión Permanente o de quien haya solicitado el dictamen, algunos debates pueden ser declarados reservados<sup>894</sup>.

Tiene asignadas una serie de atribuciones que se enumeran en el artículo 15 del Reglamento y que consisten en: establecer las líneas generales de actuación del Consejo; emitir los dictámenes y atender las consultas que se le soliciten por el Gobierno de la Nación o sus miembros en los términos previstos en los artículos 7.1.1, 7.1.2 y 7.1.3 de la Ley 21/1991; solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le sometan a consulta, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7.2 de la Ley 21/1991; aprobar los estudios o informes elaborados a solicitud del Gobierno o de sus miembros; acordar la elaboración de estudios e informes por iniciativa propia y aprobarlos en su caso; aprobar y elevar anualmente al Gobierno la Memoria a que se refiere el artículo 7.1.5 de la Ley 21/1991; aprobar anualmente la propuesta de anteproyecto del Presupuesto del Consejo, a los

---

<sup>890</sup> Art. 6.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio y art. 38 del Reglamento Interno.

<sup>891</sup> Art. 6.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>892</sup> Art. 6.1. c) y d) de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>893</sup> Art. 6.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>894</sup> Art. 29 del Reglamento Interno.

efectos reseñados en el artículo 9.2 de la Ley 21/1991; regular el régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo; aprobar las directrices e instrucciones que, en desarrollo de ese Reglamento, sean precisas para el funcionamiento del Consejo; asumir cualquier otra competencia establecida en la Ley y en el Reglamento, que no esté encomendada a otro órgano del Consejo

La Comisión Permanente está dirigida por el Presidente y asistida, al igual que el Pleno, por el Secretario General. Está formada por dieciocho miembros que se corresponden con seis de cada Grupo designados por el Pleno a propuesta de cada uno de los grupos<sup>895</sup>. Debe constituirse y comenzar sus trabajos no más tarde de los diez primeros días después de la sesión constitutiva del Consejo<sup>896</sup>.

Para su correcta constitución es necesaria la presencia de al menos doce de sus miembros titulares o suplentes, más el Presidente o Secretario General o quienes los sustituyan legalmente. En segunda convocatoria resulta suficiente la asistencia de nueve miembros, titulares o suplentes, más el Presidente y el Secretario General o quienes los sustituyan legalmente. Celebrará igualmente una sesión ordinaria al mes pudiéndose convocar tantas sesiones extraordinarias como el Presidente a su propia iniciativa decida, o cuando lo soliciten seis de sus miembros<sup>897</sup>.

Todas las sesiones serán convocadas por el Presidente, debiéndose remitir el orden del día y la correspondiente documentación, al menos con setenta y dos horas de antelación<sup>898</sup>.

Sus decisiones, que no necesitan de publicidad, se adoptan por mayoría absoluta de los asistentes, y en caso de empate, el Presidente dirime con su voto de calidad, pues es la regla común a la toma de decisión de acuerdos que el artículo 42 del Reglamento establece.

La diversidad funcional de la Comisión Permanente se concreta en diversas atribuciones que recoge el artículo 19 del Reglamento. Son: adoptar las medidas necesarias para la aplicación de las líneas generales de actuación del Consejo, aprobadas por el Pleno; colaborar con el Presidente en la dirección de la actuación

---

<sup>895</sup> Art. 6.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>896</sup> Art. 17 del Reglamento Interno.

<sup>897</sup> Art. 32 del Reglamento Interno.

<sup>898</sup> Art. 32.3 del Reglamento Interno.

del Consejo; decidir la tramitación y distribución de las consultas, demandas y propuestas formuladas al Consejo, de acuerdo con lo previsto en este Reglamento; decidir la contratación de consultas o dictámenes externos, a iniciativa propia o a propuesta del Presidente, de las Comisiones de Trabajo o de los grupos de representación del Consejo; elevar al Presidente la propuesta de fijación de orden del día de las sesiones del Pleno y la fecha de su celebración, teniendo en cuenta las peticiones formuladas en los términos del artículo 38 de este Reglamento; solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno que deberán ser convocadas por el Presidente para su celebración en el plazo máximo de quince días a partir de la fecha de la solicitud y conocer las que acuerde aquél o soliciten veinte Consejeros; conocer, en aquellos casos que lo considere oportuno, la preparación de la documentación, informes y estudios necesarios para el mejor conocimiento por los miembros del Consejo de los temas que se hayan de tratar en el Pleno; emitir los dictámenes que expresen el parecer del Consejo cuando el Pleno le hubiera delegado tal atribución, de acuerdo con lo establecido en los artículos 6. d) de la Ley 21/1991 y 40.11, del Reglamento; fijar las directrices y disponer lo necesario para la elaboración del borrador de Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación para su aprobación y elevación al Pleno dentro de los tres primeros meses de cada año; efectuar el seguimiento de los dictámenes e informes emitidos por el Consejo, informando de ello al Pleno, al menos una vez al año; aprobar la propuesta inicial del anteproyecto del Presupuesto del Consejo que le presente el Presidente como trámite previo para su elevación y aprobación por el Pleno; así como conocer trimestralmente la ejecución del mismo; supervisar las actividades del Consejo, fijar su calendario y coordinar los trabajos de los distintos órganos colegiados y comisiones del mismo; y , por último, cuantas otras funciones le sean otorgadas por la Ley 21/1991<sup>899</sup>.

Las Comisiones de Trabajo son los órganos internos donde se elaboran los trabajos que posteriormente se aprobarán por el Pleno o, en su caso, por la

---

<sup>899</sup> Gutiérrez Nogueroles hizo una buena clasificación de las funciones de la Comisión Permanente, distinguiendo las que son propias de un órgano de dirección, las que hace como órgano de trabajo y las que atienden a su carácter de órgano ejecutivo. GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op. cit.*, págs. 237-239.

Comisión Permanente. Existen Comisiones de Trabajo de carácter permanente<sup>900</sup> o temporales que deben ser creadas por el Pleno. El mismo Pleno puede también acordar la constitución de otras Comisiones de Trabajo permanentes. Se exige que en su composición se respete la proporcionalidad de los distintos grupos del Consejo, pudiendo cada organización sustituir a cualquiera de sus miembros y en cualquier momento, debiendo simplemente designar un sustituto.

Se encargan, por consiguiente, las Comisiones de Trabajo de todos los estudios, informes y dictámenes que le sean encargados por el Pleno o por la Comisión Permanente. En el ejercicio de sus funciones las Comisiones pueden solicitar a la Comisión Permanente para que autorice al ponente o a los componentes de esa Comisión a invitar a especialistas ajenos al Consejo<sup>901</sup>.

El Presidente es un órgano unipersonal y de sus funciones destacan<sup>902</sup>:

- Dirigir, promover y coordinar la actuación del CES.
- Representar al CES.
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, dictando las directrices generales para el buen gobierno de las mismas, de acuerdo con este último órgano, y moderar el desarrollo de los debates.
- Dirimir los empates con su voto de calidad.

Los Vicepresidentes son dos, elegidos por el Pleno a propuesta cada uno de ellos, de entre los miembros de los Grupos Primero y Segundo<sup>903</sup>. Sus funciones son las que el Presidente expresamente les delegue y para los casos de vacante, ausencia o enfermedad se establece un turno anual entre los Vicepresidentes, comenzando por el que designe la Comisión Permanente<sup>904</sup>.

---

<sup>900</sup> Art. 20 del Reglamento Interno.

<sup>901</sup> Art. 36 del Reglamento Interno.

<sup>902</sup> Art. 8 de la Ley 21/1991, de 17 de junio y art. 24 del Reglamento Interno. El Presidente del CES es también Consejero nato del Consejo de Estado, tal y como indica el artículo 8.2.b de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

<sup>903</sup> Art. 3.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio y art. 25 del Reglamento Interno.

<sup>904</sup> Art. 26 del Reglamento Interno.

Por último, el Secretario General es quien se ocupa del apoyo técnico y de la asistencia administrativa del Consejo y entre sus funciones<sup>905</sup> más destacables se encuentran:

- Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del Consejo velando porque éstos actúen conforme a los principios de economía, celeridad y eficacia.

- Asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente.

- Extender las actas de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, autorizarlas con su firma y el Visto Bueno del Presidente y dar el curso correspondiente a los acuerdos que se adopten.

- Archivar y custodiar la documentación del Consejo.

- Expedir certificaciones de las actas, acuerdos, dictámenes, votos particulares y otros documentos confiados a su custodia, con el Visto Bueno del Presidente.

- Elaborar la propuesta de anteproyecto inicial del Presupuesto anual y elevarla al Presidente, asimismo, preparar informaciones periódicas sobre la ejecución del mismo.

- Ser depositario de los fondos del Consejo, formular las propuestas de gastos y librar los pagos autorizados.

- Ejercer la Jefatura del personal al servicio del Consejo.

#### 11.1.6.4. Funciones

Las funciones del Consejo Económico y Social se detallan en el artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio. Se pueden clasificar en dos clases: las consultivas y las no consultivas<sup>906</sup>.

Son las funciones consultivas las que dan sentido al CES, pues como ya hemos señalado, su naturaleza es de órgano de consulta del Gobierno de la Nación en materia socioeconómica y laboral.

---

<sup>905</sup> Art. 8.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio y art. 28 del Reglamento Interno.

<sup>906</sup> Así lo clasifica Aurora Gutiérrez Nogueroles en su ya citada Tesis Doctoral. GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., *op. cit.*, págs. 257 y ss.

Por ello el CES emite dictámenes, informes y una memoria anual.

Los dictámenes no son vinculantes, pudiendo ser preceptivos o de carácter facultativo. Los dictámenes preceptivos versan sobre:

- Anteproyectos de Leyes del Estado y proyectos de Reales Decretos legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias. Está fuera del objeto de consulta el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

- Anteproyectos de Ley o Proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo.

- La separación del Presidente y del Secretario General del Consejo.

- Cualquier asunto al que una Ley expresamente determine la consulta al Consejo.

Además, existe la posibilidad de que el Gobierno o cualquiera de sus miembros, si lo consideran oportuno, soliciten al CES emitir un dictamen, siendo en este supuesto, por consiguiente, una facultad el envío al Consejo para que exprese su parecer en relación con determinado asunto.

Es función también del Consejo elaborar a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o a propia iniciativa, estudios o informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, se relacionen con las siguientes materias: Economía; fiscalidad; relaciones laborales; empleo y seguridad social; asuntos sociales; agricultura y pesca; educación y cultura; salud y consumo; medio ambiente; transporte y comunicaciones; industria y energía; vivienda; desarrollo regional; mercado único europeo y cooperación para el desarrollo.

Al Consejo Económico y Social también se le asigna la función de elaborar una Memoria en la que se recojan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación. La Memoria debe ser redactada y elevada anualmente al Gobierno antes del 31 de mayo.

Las funciones no consultivas son eminentemente atribuciones que se encargan al CES para servir de apoyo a la práctica de las funciones consultivas.

En primer lugar, corresponde al CES regularse, esto es, regular el Régimen de Organización y Funcionamiento Internos de acuerdo con la Ley. Esta potestad se ha ejercido con la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno de 25 de febrero de 1993. Posteriormente el Reglamento ha sido modificado en contadas ocasiones<sup>907</sup> e incluso se ha adicionado un artículo<sup>908</sup>.

Por otro lado, en el artículo 9.2 de la Ley se dispone que el Consejo formule anualmente una propuesta de anteproyecto de su presupuesto anual. La propuesta de anteproyecto inicial del presupuesto anual es elaborada por el Secretario General<sup>909</sup> y aprobada, en su caso, por el Pleno, es remitida por el Presidente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que con base en tal propuesta se formule el Anteproyecto del Presupuesto del CES por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Puede también el CES, a través de su Presidente, solicitar información complementaria sobre los asuntos que con carácter preceptivo o facultativo se le sometan a consulta, siempre que la referida información sea necesaria para la emisión de dictamen<sup>910</sup>, informe o estudio<sup>911</sup>.

---

<sup>907</sup> El Pleno modificó el artículo 35.1 en sesión de 23 de marzo de 1994, el artículo 20 en sesión del Pleno de 21 de septiembre de 1994 y por acuerdo de 21 de junio de 1995 fueron modificados los artículos 41 y 45.

<sup>908</sup> Por acuerdo del Pleno del 19 de enero de 1994 se aprobó la incorporación del artículo 49. Dicho precepto es relativo al procedimiento a seguir para la emisión de dictámenes por el procedimiento de urgencia.

<sup>909</sup> Art. 28.1.6 del Reglamento Interno.

<sup>910</sup> Art. 7.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

<sup>911</sup> Art. 24.8 del Reglamento Interno.

## 11.2. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE CONFIGURACIÓN LEGAL

### 11.2.1. El Consejo Económico y Social Nacional de Irlanda

#### 11.2.1.1. Introducción y naturaleza jurídica

El Consejo Económico y Social Nacional (NESC) fue creado el 2 de noviembre de 1973<sup>912</sup>, siendo su cometido principal el asesorar al Primer Ministro sobre las estrategias en materia de desarrollo económico y social<sup>913</sup>. Este Consejo reemplazó al Consejo Económico Industrial Nacional que desde 1963 fue el escenario en el que Gobierno, empresarios y sindicatos preparaban informes en los que se expresaban las opiniones para el desarrollo de la economía<sup>914</sup>. Éste desapareció en 1969 a consecuencia de los enormes aprietos para alcanzar acuerdos en política de rentas<sup>915</sup>.

Los trabajos de este Consejo empezaron a principios de los años setenta y se multiplicaron a razón de la crisis de la década de los años ochenta, lo que llevó al Consejo a formular una estrategia pactada para solventar el círculo negativo en el que el país se encontró<sup>916</sup>.

Los aspectos jurídicos del Consejo se recogen actualmente en la Ley Nacional de la Oficina de Desarrollo Económico y Social de 2006<sup>917</sup>, si bien existió una reforma en lo que a la composición se refiere en el año 2010<sup>918</sup>.

---

<sup>912</sup> Así lo dispone la Disposición Transitoria de la Ley No 21 de 2006.

<sup>913</sup> O'DONNELL, R., "Irlanda: la evolución del papel y del trabajo del Consejo Económico y Social Nacional", en *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, Eurosocial, Madrid, 2014, pág. 186.

<sup>914</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 223.

<sup>915</sup> MAESTRO BUELGA, G., "El momento consensual de la planificación: notas sobre el Consejo Económico y Social", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 82, 1993, pág. 80. RUEDA ESCARDÓ, G., "Los Comités Económicos y Sociales en la Europa Comunitaria", en *Documentación Administrativa*, nº 193, 1982, pág. 289.

<sup>916</sup> Ver la Web de CESLINK: <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.en.escs-in-member-states-nesc>

<sup>917</sup> No 21 de 2006.

<sup>918</sup> S.I. No. 603 de 2010.

La Ley previó la creación de un organismo denominado Oficina Nacional de Desarrollo Económico y Social y dentro del mismo uno de sus órganos es el Consejo Económico y Social Nacional<sup>919</sup>.

De su naturaleza podemos señalar que:

- Se trata de un órgano que asesora al Primer Ministro en los campos políticos relacionados con el desarrollo económico y social de Irlanda.
- Tiene una elevada presencia de miembros de reconocido prestigio.
- Las decisiones se toman en su seno por consenso.

#### 11.2.1.2. Composición

La composición del Consejo Económico y Social Nacional fue alterada en virtud de la reforma del año 2010 por la que se dio entrada al pilar medioambiental entre sus asientos.

De conformidad con el artículo 14 de la Ley, el Consejo está integrado por un Presidente, un Vicepresidente designado por el Primer Ministro (*Taoiseach*<sup>920</sup>) y por los siguientes miembros que actualmente son treinta y dos:

- No menos de tres y no más de cuatro personas designadas por las organizaciones de empresarios que el Primer Ministro considere representativas de los intereses empresariales.
- No menos de tres y no más de cuatro personas designadas por el Congreso de los Sindicatos de Irlanda.
- No menos de tres y no más de cuatro miembros designadas por las organizaciones agrícolas y ganaderas que el Primer Ministro considere representativas de sus intereses.
- No menos de tres y no más de cuatro miembros designados por la comunidad y organizaciones de voluntariado que el Primer Ministro considere representativas de sus intereses.

---

<sup>919</sup> Art. 6.2.a) de la Ley.

<sup>920</sup> La palabra que se usa en gaélico para designar al Primer Ministro.

- No menos de tres y no más de cuatro miembros designados por las organizaciones medioambientales que el Primer Ministro considere representativas de sus intereses.
- No menos de cuatro y no más de seis serán funcionarios, de los cuales al menos, uno representa al Primer Ministro y otro al Ministro de Hacienda.
- -No menos de siete y no más de ocho serán personas con conocimientos, experiencia y habilidades que el Primer Ministro considere pertinentes para las funciones del Consejo.

Los miembros del Consejo son nombrados por el Primer Ministro para un mandato de tres años<sup>921</sup>.

#### *11.2.1.3. Organización y funcionamiento*

El Consejo Económico y Social Nacional, como enseña el artículo 6 de la Ley, es una parte de la Oficina Nacional de Desarrollo Económico y Social (NESDO), junto al Foro Económico y Social Nacional y el Centro de Cooperación y Rendimiento Nacional.

Se tiene que reunir tantas veces como sea necesario para lograr el correcto desempeño de sus funciones<sup>922</sup> lo que generalmente se hace con carácter mensual. El programa de trabajo se decide sobre una base de trabajo a tres años vista teniendo en cuenta las aportaciones del Gabinete del Primer Ministro<sup>923</sup>.

Las decisiones se toman por consenso.

#### *11.2.1.4. Funciones*

Las funciones a las que el Consejo debe atender se reflejan en el artículo 9 de la Ley.

La primera de ellas consiste en analizar e informar al Primer Ministro en cuestiones estratégicas relacionadas con el desarrollo eficiente y sostenible de la economía. También busca el logro de la justicia social y el desarrollo de un marco

---

<sup>921</sup> Art. 14.2 de la Ley.

<sup>922</sup> Art. 19 de la Ley.

<sup>923</sup> <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/>

estratégico para el desarrollo de relaciones y negociaciones de acuerdos entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

Los informes pueden ser realizados a petición del Primer Ministro o a propia iniciativa del Consejo.

En cualquier caso, es posible modificar las funciones del organismo o concederle funciones adicionales si así lo decide el Primer Ministro previa consulta de los Ministros afectados.

Los trabajos del NESC son de tipo analítico y se centran en cuestiones estratégicas de desarrollo socioeconómico. No emite opiniones sobre los proyectos de ley ni acerca de las decisiones gubernamentales<sup>924</sup>.

### **11.2.2. El Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica**

#### *11.2.2.1. Introducción y naturaleza jurídica*

Sin duda alguna es Bélgica uno de los Estados europeos en los que tradicionalmente los órganos de naturaleza consultiva tienen un mayor predicamento. Los antecedentes históricos del Consejo Nacional de Trabajo (CNT) se remontan a la industrialización, de ahí que desde el siglo XIX distintos organismos han sido sedes para las relaciones sociales entre empresarios y trabajadores. Entre todos citamos<sup>925</sup>:

- La Comisión de Trabajo creada mediante Real Decreto el 15 de abril de 1886;
- Los Consejos de Industria y de Trabajo creados por Ley de 16 agosto de 1887 y reconstruido por la ley de 15 de julio de 1919;
- El Consejo Superior de Trabajo creado por Real Decreto de 7 de abril de 1892;
- El Consejo Superior de Trabajo y de Previsión Social instituido por Real Decreto de 8 de noviembre de 1935 y modificado por el Decreto de 27 de noviembre de 1936;

---

<sup>924</sup> O'DONNELL, R., *op. cit.*, pág. 186.

<sup>925</sup> MAGREZ-SONG, G., "Les organismes précurseurs du Conseil national du travail", en *Revue du travail*, 1961, págs. 1103-1116.

- El Consejo Paritario General que fue creado el 12 de diciembre de 1944 bajo la denominación de Comisión Paritaria General;
- Ocho Conferencias Nacionales de Trabajo entre 1944 y 1948 de composición tripartita.

Finalizada la II Guerra Mundial será el Consejo Nacional de Trabajo (CNT) uno de los dos órganos (el otro es el Consejo Nacional de Economía) en el que las asociaciones empresariales y sindicales desempeñan funciones consultivas en los temas socioeconómicos del conjunto del país<sup>926</sup>.

El Consejo Nacional de Trabajo fue creado por la Ley de 29 de mayo de 1952 y a la par suprimió el Consejo Superior de Trabajo y de Previsión Social, los Consejos de Industria y Trabajo y el Consejo Paritario General.

En un primer momento su misión era asesorar a los Ministros o al Parlamento sobre asuntos en materia social dentro del ámbito competencial del Gobierno federal, y posteriormente, desde 1968, se le dotó de la facultad de celebrar convenios colectivos de trabajo<sup>927</sup>.

Unido a estos objetivos generales, se le han ido otorgando al Consejo Nacional de Trabajo otras facultades, entre las que destaca, a razón del desempeño conjunto de trabajos con el Consejo Central de Economía, la emisión de dos informes anuales conjuntos sobre la evolución de los costos de empleo y salarios en Bélgica; informes en los que se pueden formular propuestas de mejora.

Las principales normas que regulan el Consejo Nacional de Trabajo son: la Ley Orgánica de 29 de mayo de 1952, por la que se crea el Consejo Nacional de Trabajo<sup>928</sup>; la Ley de 5 diciembre de 1968 sobre Convenios Colectivos y Comisiones Paritarias<sup>929</sup>; y el Real Decreto de 21 de abril de 1953, por el que se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Trabajo.

---

<sup>926</sup> RUEDA ESCARDÓ, G., "Los Comités Económicos y Sociales en la Europa Comunitaria", en *Documentación Administrativa*, nº 193, 1982, págs. 255-256.

<sup>927</sup> HASSAERT P., "La compétence du Conseil national du travail", en *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1953, págs. 149-156 y 173-180.

<sup>928</sup> Ha sufrido varias modificaciones. Entre todas ellas destacamos la producida por la Ley de 30 de diciembre de 2009 que modificó la composición y el funcionamiento.

<sup>929</sup> Modificada, por ejemplo, por la Ley de 5 de abril de 1999.

En cuanto a la naturaleza jurídica que este órgano posee, señalamos como aspectos más relevantes que:

- Se trata de un órgano de naturaleza pública y de ámbito estatal<sup>930</sup> y de representación paritaria e interprofesional.
- Goza de autonomía administrativa e independencia respecto del Gobierno, ciñéndose sus cometidos al ámbito socio-laboral<sup>931</sup>.
- Ostenta personalidad jurídica y puede realizar actos de naturaleza civil (como, por ejemplo, comprar un inmueble<sup>932</sup>).

#### 11.2.2.2. Composición

El Consejo Nacional de Trabajo se compone, tal y como señala el artículo 2 de la Ley del Consejo Nacional de Trabajo, del Presidente y de veintiséis miembros titulares y otros veintiséis miembros suplentes.

Todos ellos son nombrados por el Rey mediante Real Decreto y en su composición se incluye un número igual de representantes de las organizaciones empresariales como de las organizaciones sindicales más representativas. Por consiguiente la composición es bipartita (empresarios y sindicatos). La duración de su mandato es de cuatro años renovables.

En cuanto a los trece representantes de los empresarios, éstos provienen de las organizaciones más representativas de la industria, de los servicios, de la agricultura, del comercio, del artesanado y de organizaciones sin fines de lucro. Son elegidos mediante listas presentadas por tales organizaciones que deben estar compuestas del doble de los miembros a cubrir. Sus listas deben contener un cierto número de candidatos que representen a las pequeñas y medianas empresas y a las familiares.

Los miembros representantes del grupo de los empresarios deben comprender:

- Ocho miembros de las organización de empresarios más representativos a nivel nacional y que represente a la mayoría absoluta de los sectores de

---

<sup>930</sup> Art. 1 de la Ley Orgánica de 29 de mayo de 1952.

<sup>931</sup> Art. 1 de la Ley Orgánica de 29 de mayo de 1952.

<sup>932</sup> Art. 14 del Reglamento Interno.

la industria, del comercio y de los servicios, siempre que además represente a la mayoría de los trabajadores.

- Tres miembros del Consejo Superior de Independientes y de pequeñas y medianas empresas.
- Un miembro perteneciente a las organizaciones más representativas de empresarios agrícolas.
- Un miembro para las organizaciones más representativas a nivel nacional que representen a empresarios sin fines de lucro.

En lo que concierne a los trabajadores, son miembros del Consejo trece personas que representan a las organizaciones más representativas de los trabajadores de entre los candidatos presentados por las organizaciones mediante listas que contengan el doble de los miembros a designar.

Se consideran organizaciones más representativas las que cumplan con todos los siguientes requisitos:

1. Haberse constituido a nivel nacional y tener un carácter interprofesional.
2. Representar a la mayoría absoluta de los sectores y categorías de personal del sector privado y del sector público, a condición de que también esté representada la mayoría de los trabajadores.
3. Que durante los cuatro años anteriores a las designaciones para ser miembro del Consejo tengan al menos una media de ciento veinticinco mil afiliados, incluyendo los miembros de las organizaciones asociadas o afiliadas.
4. Tener el propósito legal de defender los intereses de los trabajadores.

En cuanto al Presidente, es nombrado por el Rey y elegido entre personas independientes de reconocido prestigio y competencia en materia económica y social.

#### *11.2.2.3. Organización y funcionamiento*

La organización y el funcionamiento del Consejo Nacional de Trabajo se detallan en la Ley del Consejo Nacional de Trabajo, y en el Real Decreto de 1953 por el que se aprueba el Reglamento Interno.

Sus órganos son: El Presidente del Consejo y los Vicepresidentes; el Pleno del Consejo; el Gabinete Ejecutivo; las Comisiones; y, la Secretaría.

El Presidente, como antes se ha recogido, es nombrado por el Rey de entre personas independientes y de reconocida experiencia en materia económica y social.

Las funciones que el Presidente desempeña no se especifican de una forma pormenorizada en las normas. A pesar de ello, es el Presidente quien convoca las reuniones del Pleno del Consejo, preside a su vez dichas reuniones o, en caso de urgencia incluye en el orden del día cuestiones objeto de competencia del Consejo. En cualquier caso el Presidente no asume ninguna responsabilidad personal por los compromisos adoptados por el Consejo.

Los Vicepresidentes, que son cuatro y elegidos por partes iguales por los dos grupos y entre sus miembros, ejercen también paritariamente en caso de ausencia del Presidente las funciones de éste. Ante la ausencia de todos ellos, las funciones de la presidencia recaerán en el miembro del Consejo de mayor edad<sup>933</sup>.

El Pleno lo forman el Presidente y los veintiséis miembros titulares.

Los miembros titulares son los que deben asistir, si bien los miembros suplentes también tienen derecho a asistir, pero sin voto.

El Pleno del Consejo es convocado por el Presidente y se reúne al menos una vez al trimestre<sup>934</sup>. Con carácter extraordinario se podrá reunir dentro del plazo de quince días, si un Ministro, una de las Cámaras Legislativas o cuatro miembros titulares del Consejo lo solicitan.

Para su válida constitución será necesaria la presencia de por lo menos la mitad de los representantes de los empresarios y de los trabajadores. En segunda vuelta, en cambio, no existe *quórum* a menos que se estén reuniendo para la celebración y aprobación de un convenio colectivo, en cuyo caso se requiere siempre al menos la mitad de los miembros de cada sector<sup>935</sup>.

Los acuerdos referidos a las cuestiones socio-laborales del artículo 1 de la Ley de 29 de mayo de 1952, deben de adoptarse por unanimidad y en el supuesto

---

<sup>933</sup> Art. 5 del Reglamento Interno.

<sup>934</sup> Art. 2 del Reglamento Interno.

<sup>935</sup> Art. 5 bis de la Ley Orgánica de 29 de mayo de 1952.

de no lograrse deben especificarse las opiniones de las organizaciones y de los miembros particulares.

Para el supuesto de que la reunión del Pleno del Consejo sea para celebrar un convenio colectivo es requisito la presencia de al menos la mitad de los miembros representantes de los trabajadores y de los empresarios. Una vez exista el *quórum* de celebración, el procedimiento es el establecido en la Ley de 5 diciembre de 1968 sobre Convenios Colectivos y Comisiones Paritarias.

Cuando una ley establezca que el Rey debe consultar al Consejo Nacional de Trabajo, éste debe emitir su dictamen en el plazo de dos meses desde la petición formal.

Las sesiones del Pleno no son públicas.

El Consejo incluye un Gabinete Ejecutivo de diez miembros: el Presidente del Consejo, los cuatro Vicepresidentes, cuatro miembros seleccionados de forma paritaria por las organizaciones, y el Secretario<sup>936</sup>.

Desempeña el Gabinete las siguientes tareas:

- A. Prepara el orden del día de las sesiones del Consejo.
- B. Prepara el examen de las cuestiones que van a ser tratadas y propone los procedimientos a seguir.
- C. Garantiza la aplicación de las decisiones tomadas en el Consejo y, en particular, la transmisión de las propuestas, resoluciones o dictámenes aprobados.
- D. Prepara las propuestas presupuestarias anuales.
- E. Presenta al Pleno del Consejo las propuestas acerca del personal de la Secretaría.
- F. Ejerce todas las facultades que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Consejo.
- G. Ejerce en nombre del Consejo la representación procesal, judicial o administrativa, como demandante o demandado, de acuerdo con las indicaciones del Presidente o, en su ausencia, de un Vicepresidente o del Secretario.

---

<sup>936</sup> Art. 8 del Reglamento Interno.

H. Determina los actos correspondientes a la gestión diaria como la protocolización de la correspondencia diaria, el recibo y la justificación a dar a las administraciones, cartas certificadas.

I. Cualquier otra tarea que le encomiende el Consejo.

Al igual que al Presidente, a todos los miembros del Gabinete Ejecutivo no se les puede imputar ninguna responsabilidad personal por los compromisos asumidos por el Consejo. Exclusivamente son responsables del ejercicio de su mandato.

Las Comisiones son los órganos del Consejo Nacional de Trabajo que se encargan del estudio diario. Por medio de estas se preparan los proyectos de decisiones que el Consejo tomará en cuenta, si así se aprueba, en el Pleno del Consejo.

Están formadas por un número proporcional de miembros de los empresarios y de los trabajadores. Los miembros pueden ser asistidos por expertos que juegan un rol muy destacado en las actividades de las Comisiones.

Son constituidas por el Gabinete Ejecutivo teniendo en cuenta la naturaleza de los problemas o cuestiones a examinar. El número de Comisiones que se han creado son más de noventa, de ellas, algunas tienen una naturaleza cuasi-permanente como son la Comisión de Consejos de empresa; la Comisión de Relaciones Individuales de Trabajo; la Comisión de Relaciones Colectivas de Trabajo; y, la Comisión de Seguridad Social.

Se pueden crear unas Comisiones que se han denominado Comisiones Mixtas, pues están integradas por miembros del Consejo Nacional de Trabajo y del Consejo Central de Economía. En ellas se estudian problemas o cuestiones en los que la frontera entre lo sociolaboral y lo económico no está clara o en los que participan elementos de ambas materias.

La Secretaría del Consejo Nacional de Trabajo la dirige el Secretario y el Secretario Adjunto que son nombrados por el Rey. Los demás miembros de la Secretaría son nombrados por el Consejo a propuesta del Gabinete Ejecutivo.

La Secretaría tiene asignadas las siguientes responsabilidades según señala el artículo 7.1 de la Ley de 29 de mayo de 1952: por un lado, asegurar la gestión

administrativa, y por otro lado, recopilar la documentación para los trabajos del Consejo (Comisiones y Pleno).

El Consejo Central de la Economía, las Comisiones Paritarias, el Instituto Nacional de Estadística, la Oficina Nacional para la Seguridad Social, además de los organismos que participan en la gestión de la Seguridad Social, deben suministrar al Secretario, cuando éste lo solicite, toda la información en su poder que pudiera ser interesante para los trabajos del Consejo.

Al igual que al Presidente y como en los casos de los miembros del Gabinete Ejecutivo, al Secretario no se le puede imputar ninguna responsabilidad personal por los compromisos adoptados por el Consejo Nacional de Trabajo. Sólo es responsable del ejercicio de su mandato.

#### 11.2.2.4. Funciones

De conformidad con el artículo 1 de la Ley de 29 de mayo de 1952, el denominado Consejo Nacional de Trabajo se instituye con la función de dirigir, a un Ministro o a las Cámaras legislativas, por propia iniciativa o a instancia de tales órganos, adoptando la forma de informes que expresen los diferentes puntos de vista surgidos en su seno, cualquier parecer o propuesta sobre los problemas generales de orden social que atañen a los empleadores y los trabajadores, así como expresar el propio parecer sobre los conflictos de competencias que pueden surgir entre las Comisiones Mixtas.

Por tanto, de acuerdo con este precepto, los cometidos serían básicamente dos: primero, propio de un órgano de consulta, consiste en dar opiniones o formular propuestas al Gobierno o al Parlamento belga sobre temas sociales<sup>937</sup>; y segundo, de naturaleza también consultiva, consiste en emitir opiniones sobre los conflictos competenciales que surjan entre las Comisiones Mixtas.

Además de esas dos funciones consultivas, ostenta el Consejo Nacional de Trabajo desde que la Ley de 5 de diciembre de 1968 así se lo atribuyera, la función de negociación colectiva<sup>938</sup>. Dicha Ley sobre Convenios Colectivos y Comisiones

---

<sup>937</sup> VALITUTTI, M., "Stato e Parti Sociali: I Luoghi Istituzionali della Consultazione. Belgio", en *I Consigli Economici e Sociali in Europa: Ruolo e Prospettive*, Roma, 1991, pág. 35.

<sup>938</sup> JADOT, M., "El Consell Central de L'economia i el Consell Nacional del Trebal", en *Els Consells Econòmics i Socials a Europa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1982, pág. 24.

Paritarias además de ser una norma esencial para las funciones del Consejo, vino a añadir el artículo 5 bis de la Ley de 29 de mayo de 1952, que en lo que ahora afecta, recoge el mínimo de *quórum* en caso de deliberarse la aprobación de un convenio colectivo.

Esta función de concluir convenios colectivos es una competencia muy particular de este Consejo, y por eso debemos señalar que, el convenio colectivo finalizado en el Consejo Nacional de Trabajo goza de una importancia destacadísima en la jerarquía de las fuentes de obligaciones entre los empresarios y los trabajadores<sup>939</sup>.

Por último, diversas leyes dan derecho al CNT para emitir opiniones o formular propuestas preliminares antes de la adopción de Decretos de aplicación. Esto sucede por ejemplo con el derecho individual y colectivo de trabajo (horas de trabajo, contratos de trabajo, la protección del salario) y de la seguridad social (obligaciones de seguridad social, el concepto de los ingresos sujetos a contribuciones, pensiones, etc.<sup>940</sup>).

### 11.2.3. El Consejo Central de Economía de Bélgica

#### 11.2.3.1. Introducción y naturaleza jurídica

Entre los organismos consultivos institucionalizados en los que participan las organizaciones sindicales y patronales en Bélgica merece especial atención el Consejo Central de Economía (CCE). Este organismo nació como consecuencia de los "*pactos sociales*"<sup>941</sup> propios de la década de los cuarenta del siglo XX, en los que las comisiones paritarias impulsaron la aprobación normativa de la

---

<sup>939</sup> Art. 51 de la Ley de 5 de diciembre de 1968 sobre Convenios Colectivos y Comisiones Paritarias.

<sup>940</sup> En estos términos lo precisa la propia página web del organismo. <http://www.cnt-nar.be/Qui-sommes-nous.htm>. También en PLISNIER F., "Conseil National du Travail (CNT). Nationale Arbeidsraad (NAR)", dans *Guide des organismes d'intérêts publics en Belgique*, tomo. III, v. 1: Notices des parastataux non soumis à la loi du 16 mars 1954, YANTE J.-M. & TALLIER P.-A. (ed.), Bruxelles: Archives Générales du Royaume, 2008, pág. 222.

<sup>941</sup> VALITUTTI, M., "Stato e Parti Sociali: I Luoghi Istituzionali della Consultazione. Belgio", en *I Consigli Economici e Sociali in Europa: Ruolo e Prospettive*, Roma, 1991, pág. 23.

institucionalización del diálogo social por medio de la Ley para la Organización de la Economía de 20 de septiembre de 1948.

La indicada Ley de 20 de septiembre de 1948 puso en marcha una serie de órganos consultivos de composición mixta y bipartita (representantes de los trabajadores y de los empresarios) en distintos niveles. A nivel de empresa (por ejemplo, los comités de empresa y los comités de seguridad, salud y bienestar en el trabajo), a nivel sectorial (los consejos profesionales) y a nivel nacional e interprofesional (el Consejo Central de Economía)<sup>942</sup>.

El que ahora interesa, el Consejo Central de Economía, nació con la idea de servir a la economía vertiendo opiniones o proposiciones en el ámbito de la economía nacional.

En la actualidad, el Consejo Central de Economía se rige por distintas y variadas disposiciones normativas. Entre todas ellas destacan: el Código de Derecho Económico, en particular el Libro XIII, que fue aprobado por la Ley de 15 de diciembre de 2013<sup>943</sup> y que es la norma que derogó los artículos concernientes al Consejo Central de la Economía dispuestos en la Ley para la Organización de la Economía de 20 de septiembre de 1948<sup>944</sup>.

Igualmente es relevante el Decreto del Regente de 28 de diciembre de 1948, por el que se fija el número de miembros del Consejo Central de Economía y por el que se determinan las modalidades para su presentación. Dicho Decreto ha sufrido una acusada modificación por parte del Real Decreto de 28 de diciembre de 2009<sup>945</sup>. Del mismo modo, son normas relevantes tanto el Decreto del Regente de 6 de marzo de 1950, por el que se determinan los modos de funcionamiento del Consejo Central de Economía, como el Real Decreto de 10 de mayo de 1955, por el que se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Central de Economía elaborado en las sesiones plenarias de 23 de diciembre de 1954 y de 23 de marzo de 1955.

---

<sup>942</sup> CASSIERS, I. y DENAYER, L., "Concertation sociale et transformations socio-économiques en Belgique, de 1944 à nos jours" en E. Arcq et al. (eds.), *Les relations collectives du travail en Belgique*, Bruselas, CRISP, 2010, pág. 7.

<sup>943</sup> Entró en vigor el 30 de abril de 2014.

<sup>944</sup> Concretamente los artículos 1 a 13 de la citada Ley y sus posteriores modificaciones.

<sup>945</sup> Entró en vigor el 1 de enero de 2010.

Atendiendo a todas las anteriores normas, su naturaleza jurídica se precisa en las siguientes notas:

- Es un organismo de naturaleza pública<sup>946</sup>.
- Es un organismo de composición bipartita entre representantes de los trabajadores y entre representantes de los empresarios<sup>947</sup>.
- Exclusivamente estudia cuestiones de naturaleza económica y de ámbito estatal<sup>948</sup>.

#### *11.2.3.2. Composición*

El Decreto del Regente de 28 de diciembre de 1948 fija, desde la reforma del año 2009, que el número de miembros del Consejo Central de Economía es de cincuenta y cuatro más un Presidente<sup>949</sup>. Su composición se basa en la igualdad de representantes de empresarios y de trabajadores, por lo que a cada grupo le corresponden veintisiete miembros titulares. La cifra se encuentra, como por otra parte es obvio, dentro de los márgenes que permite el Código de Derecho Económico, que marca para el Consejo Económico un máximo de cincuenta y seis miembros<sup>950</sup>.

Sus miembros son designados en base a los candidatos presentados en primer lugar por las organizaciones más representativas de la industria, los servicios, la agricultura, el comercio y la artesanía y por las organizaciones sin fines lucrativos. Todas elaboran para tal fin listas con el doble de miembros a cubrir (todos los miembros titulares y suplentes) y en las que deben incluir un número que represente a las pequeñas y medianas empresas, así como a las empresas familiares.

En segundo lugar, las organizaciones más representativas de los trabajadores presentan sus candidatos mediante listas que contienen el doble de los miembros a designar (todos los miembros titulares y suplentes). Debe incluir

---

<sup>946</sup> Art. XIII. 1 del Código de Derecho Económico.

<sup>947</sup> Art. XIII. 2 del Código de Derecho Económico.

<sup>948</sup> Art. XIII. 1 del Código de Derecho Económico.

<sup>949</sup> Art.1 del Decreto del Regente de 28 de diciembre de 1948.

<sup>950</sup> Art. XIII. 2 del Código de Derecho Económico.

representantes de las cooperativas de consumo y seis de sus miembros deben ser personas de reconocido prestigio científico o técnico<sup>951</sup>.

Se consideran organizaciones más representativas las que cumplan con todos los siguientes requisitos:

1. Haberse constituido a nivel nacional y tener un carácter interprofesional.
2. Representar a la mayoría absoluta de los sectores y categorías de personal del sector privado y del sector público, a condición de que también estén representados la mayoría de los trabajadores.
3. Tener durante los cuatro años anteriores a las designaciones para ser miembro del Consejo al menos una media de ciento veinticinco mil afiliados, incluyendo los miembros de las organizaciones asociadas o afiliadas.
4. Tener el propósito legal de defender los intereses de los trabajadores.

Tanto los empresarios como los trabajadores designan el mismo número de miembros titulares y suplentes (veintisiete miembros por cada grupo). De entre esos veintisiete miembros titulares y suplentes designados por los grupos (empresarios y trabajadores) cada grupo elegirá a seis titulares y seis suplentes de reconocido prestigio por sus conocimientos técnicos o científicos<sup>952</sup>. Son nombrados por el Rey.

Todos los miembros del Consejo, a excepción del Presidente, tienen un mandato de cuatro años renovables<sup>953</sup>.

En cuanto al Presidente, éste es nombrado por el Rey por un período de seis años renovables y debe ser una persona ajena e independiente a la Administración y a las organizaciones representadas en el Consejo, si bien antes de su nombramiento se consulta al Consejo Central de Economía, esto es, a las organizaciones en él representadas<sup>954</sup>.

Le corresponde al Ministro de Economía la iniciativa para invitar a las organizaciones más representativas a elaborar las listas para el Consejo.

---

<sup>951</sup> Art. XIII. 2 del Código de Derecho Económico.

<sup>952</sup> Art. XIII. 2 del Código de Derecho Económico.

<sup>953</sup> Art. XIII. 3 del Código de Derecho Económico.

<sup>954</sup> Art. XIII. 2 del Código de Derecho Económico.

Para ser miembro del Consejo es necesario ser belga y disfrutar de los derechos civiles y políticos<sup>955</sup>.

#### *11.2.3.3. Organización y funcionamiento*

Las estructuras para que el Consejo Central de Economía cumpla sus cometidos son, de conformidad con lo estipulado a lo largo de toda la normativa relativa al Consejo, las siguientes: el Presidente y los Vicepresidentes; la Asamblea Plenaria; la Mesa; las Secciones, Comisiones y Subcomisiones de Trabajo; y la Secretaría.

Como se ha indicado, el Presidente es nombrado por Real Decreto con la previa consulta del Consejo. Debe ser una persona ajena a la Administración y a las organizaciones que componen el Consejo. Su mandato, que será renovable, dura seis años. Su función principal es abrir y cerrar las sesiones, dirigir de forma independiente los debates en la Asamblea Plenaria, en la Mesa y en las Comisiones de Trabajo, disponiendo a tales efectos de todos los poderes necesarios<sup>956</sup>.

Existen cuatro Vicepresidencias que asisten al Presidente, que son nombradas de forma proporcional entre los dos grupos, es decir, dos por cada grupo. Su mandato es de cuatro años. En caso de ausencia del Presidente y de los Vicepresidentes, las funciones de la presidencia recaerán en el miembro del Consejo de mayor edad<sup>957</sup>.

La Asamblea Plenaria o Pleno reúne a todos los miembros del Consejo y es el órgano supremo de decisión del organismo. Decide la Asamblea los informes preparados por las Comisiones. Es el Pleno el órgano que le corresponde aprobar ciertas normas internas, como es el caso de su reglamento<sup>958</sup>.

---

<sup>955</sup> Art. 6 del Decreto del Regente de 28 de diciembre de 1948.

<sup>956</sup> Arts. 11-16 del Reglamento Interno del Consejo Central de Economía.

<sup>957</sup> Arts. 12-16 del Reglamento Interno y art. 6 del Decreto del Regente de 6 de marzo de 1950.

<sup>958</sup> Art. XIII. 4 del Código de Derecho Económico.

El Pleno se reúne previa convocatoria de su Presidente al menos una vez al trimestre, o en el plazo de quince días si lo solicita el Ministro, una de las Cámaras Legislativas o siete miembros del Consejo<sup>959</sup>.

Toda convocatoria al Pleno debe aparecer con todos los puntos del orden del día, que de forma general deberá ser recibido por los miembros del Consejo con seis días de antelación a la reunión.

Existe un *quórum* para que la Asamblea Plenaria pueda deliberar que se cifra en la presencia de la mitad de sus miembros. En caso de no alcanzarse el mínimo exigido el Presidente puede fijar una nueva reunión y si así ocurriera se puede deliberar válidamente con independencia del número de miembros presentes. Como es lógico, los miembros de pleno derecho del Consejo que no asistan podrán ser sustituidos por sus suplentes<sup>960</sup>.

Las sesiones del Pleno no son públicas y en caso de no alcanzarse un consenso las votaciones pueden ser por llamamiento, a mano alzada o secretas. Exceptuando en el caso de la votación secreta, le corresponde al Presidente el voto de calidad en caso de empate<sup>961</sup>.

Las actuaciones diarias del Consejo se asignan a la Mesa. Este órgano está formado por doce miembros, más el Presidente del Consejo. De entre esos doce miembros, cuatro corresponden a los Vicepresidentes y los otros ocho son designados por el Pleno a propuesta de los Vicepresidentes.

Entre las funciones principales de la Mesa destacan: preparar los asuntos que se presentan al Pleno, entre los que ocupa con importancia la función de preparar el orden del día de los plenos; supervisar la ejecución de las decisiones del Consejo; informar al Consejo sobre las actividades que lleva a cabo la Secretaría y, ejercer las facultades encomendadas por las normas en materia de personal<sup>962</sup>.

---

<sup>959</sup> Art. 2 del Decreto del Regente de 6 de marzo de 1950 y art. 1 del Reglamento Interno.

<sup>960</sup> Arts. 6 a 9 del Reglamento Interno y arts. 4 y 5 del Decreto del Regente de 6 de marzo de 1950.

<sup>961</sup> Arts. 17-26 del Reglamento Interno.

<sup>962</sup> Art. 28 del Reglamento Interno.

Los trabajos, antes de su aprobación por el Pleno, son preparados por las Secciones, las Comisiones y las Subcomisiones

Las Secciones las componen cuatro miembros designados anualmente. Los miembros de una Sección son miembros de pleno derecho de todos los Comités. Las Secciones se encargan de recibir de la Mesa, para una primera valoración, las preguntas formuladas por un Ministro o una de las Cámaras Legislativas. En ningún caso las Secciones tienen poder de decisión<sup>963</sup>.

Las diez Secciones que el Consejo debe constituir anualmente a expensas de que por decisión del Pleno se pueden aumentar o disminuir, son: las de organización de la economía; industria; agricultura; distribución; transportes; energía; fianzas, de crédito y de impuestos; empleo, desempleo, salarios y precios; relaciones exteriores y la Sección de documentación, de estadísticas y publicaciones<sup>964</sup>.

Las Comisiones son los órganos que se encargan del estudio de temas particulares. Su misión más relevante es la de presentar al Pleno sus proyectos de dictamen, informe o cualesquiera otros documentos. Además se pueden constituir Subcomisiones para asuntos concretos dentro de los temas que estudie la Comisión<sup>965</sup>.

La Secretaría del Consejo es el principal instrumento de trabajo independiente al servicio de los interlocutores sociales. La dirección de la secretaría les corresponde al Secretario y a un Secretario adjunto, que son nombrados y cesados por el Rey previa consulta al Consejo.

Los miembros de la Secretaría son los responsables de la gestión administrativa y de personal y, concretamente de recabar la documentación que se va a utilizar en el Consejo; apoyar el trabajo de los órganos del Consejo; y de organizar audiencias y conferencias que reúnan a expertos y políticos externos<sup>966</sup>.

---

<sup>963</sup> Arts. 30-32 del Reglamento Interno.

<sup>964</sup> Art. 29 del Reglamento Interno.

<sup>965</sup> Arts. 34-41 del Reglamento Interno.

<sup>966</sup> Art. XIII.4 y art. XIII.5 del Código de Derecho Económico.

#### 11.2.3.4. Funciones

De manera general la tarea principal del Consejo Central de Economía es lograr el diálogo entre las organizaciones de empresarios y de los sindicatos sobre los temas económicos de ámbito nacional, e informar a las autoridades públicas acerca de sus opiniones y criterios.

De manera particular el Código de Derecho Económico aclara su principal función en el artículo XIII. 1 cuando dispone que su misión es emitir, a iniciativa propia o a petición de las Cámaras Legislativas, del Consejo de Ministros, de uno o más Ministros o de cualquier otra autoridad pública federal, los consejos y propuestas por escrito sobre cuestiones relacionadas con la economía nacional. Estos consejos y propuestas se adoptan por consenso, si bien, a falta del mismo, se deben anotar los puntos de vista de sus miembros.

### 11.2.4. El Consejo Económico y Social de Holanda

#### 11.2.4.1. Introducción y naturaleza jurídica

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial Holanda llegó al convencimiento general de que sólo sería posible alcanzar la reconstrucción del país y lograr la paz social en un sistema democrático si se fomentaban los acuerdos entre los grupos socioeconómicos. Con esta visión y en ese contexto se creó el 17 de mayo de 1945 la conocida Fundación del Trabajo, institución integrada únicamente por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, con naturaleza jurídica privada, y cuya misión principal pasa incluso hoy, por ser un espacio en donde las organizaciones más representativas de patronos y trabajadores intercambian ideas y se mantienen consultas con la Administración Pública y con terceros<sup>967</sup>.

Poco después se fundó el Consejo Económico y Social de Holanda (SER) por medio de la Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial, en vigor

---

<sup>967</sup> Su página web es: <http://www.stvda.nl/en/home.aspx>. Ver también, PADGETT, S. y PARTERSON, W. E., *A History of Social Democracy in Postwar Europe*, Longman, Londres, 1991, pág. 135.

desde el 15 de febrero de ese mismo año, y que ha sido varias veces modificada<sup>968</sup>. Dicho texto normativo contó con el respaldo<sup>969</sup> y en nuestros días también con el aval de la Constitución del Reino de los Países Bajos<sup>970</sup>, pero no mediante un reconocimiento a nivel constitucional del Consejo Económico y Social, sino como mandato al legislador para instituir comisiones asesoras en materias de legislación o de naturaleza administrativa<sup>971</sup> (artículo 79)<sup>972</sup> y en la posibilidad de crear organismos públicos para las profesiones (artículo 134)<sup>973</sup>.

La figura del Consejo es relevante, goza de una buena reputación y cumple correctamente con las misiones encomendadas, por lo que están plenamente vigentes las palabras de POMPEM cuando apuntó que *“El Consejo ha hecho historia y ha canalizado la política social y económica de Holanda”*<sup>974</sup>.

---

<sup>968</sup> Por ejemplo por la Ley de 3 de abril de 1999, con efecto a partir del 1 de julio de 1999.

<sup>969</sup> Por los artículos 80 y 152 a 154 de la Constitución.

<sup>970</sup> Constitución del Reino de los Países Bajos de 17 de febrero de 1983. Traducción hecha por <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>

<sup>971</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 202.

<sup>972</sup> En este sentido, el Capítulo 4 *“Del Consejo de Estado, de la Sala General de Cuentas, del Defensor del Pueblo y de las Comisiones Asesoras Permanentes”* enseña en su artículo 79 que:

*“1. Se crearán por o en virtud de la ley Comisiones Asesoras Permanentes en materias de legislación y administración del Estado.*

*2. La ley regulará la organización, composición y competencia de estas Comisiones.*

*3. Por o en virtud de la ley se podrán encomendar a estas Comisiones tareas distintas de la de asesoramiento”.*

<sup>973</sup> El artículo 134 del texto constitucional, dentro del Capítulo 7 *“De las provincias, municipios y comunidades de aguas de dominio público y otros entes públicos”*, dispone que *“1. Por o en virtud de la ley se podrán crear y suprimir organismos públicos para las profesiones y oficios y otros entes de carácter público.*

*2. La ley regulará las tareas y la organización de estos entes públicos, la composición y competencia de sus órganos de administración, así como la publicidad de sus sesiones. Podrá concederse a estos órganos de administración poderes reglamentarios por o en virtud de la ley. 3. La ley regulará la vigilancia sobre estos órganos de administración. Los acuerdos de estos órganos de administración sólo podrán ser anulados por ser contrarios al derecho o al interés público”.*

<sup>974</sup> POMPEM, B. N. J., *“El Consell Sòcio-Econòmic dels Països Baixos”* en *Els Consells Econòmics i Socials a Europa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1982, pág. 29.

Su naturaleza jurídica se contempla en el articulado de la Ley de Organización Empresarial y en base a ello indicamos que el Consejo Social y Económico es:

- Un órgano asesor que tiene personalidad jurídica pública<sup>975</sup>.
- Un órgano corporativo compuesto por miembros que representan intereses socioeconómicos diversos y por expertos nombrados por la Corona<sup>976</sup>.
- Un órgano consultivo del Gobierno y del Parlamento y un órgano supervisor de gremios y normas, lo que ha derivado en que se le denomine como un órgano de "cogestión"<sup>977</sup>.

#### 11.2.4.2. Composición

La Ley de 27 de enero de 1950 recoge en su artículo 4 el número de miembros que integran el Consejo. Se prevé un mínimo de treinta y un máximo de cuarenta y cinco miembros, correspondiendo a la Corona, previa audiencia al Consejo, fijar el número exacto de miembros.

De acuerdo con esto, el Consejo está en nuestros días formado por treinta y tres miembros: once representantes de los empresarios, once representantes de los trabajadores y once expertos independientes designados por la Corona. Estos son los tres grupos que participan.

El nombramiento de los representantes de los empresarios y trabajadores se lleva a cabo por las organizaciones, si son reconocidas como representativas por la Corona, previa audiencia del Consejo.

En estos momentos son tres las asociaciones de empresarios y de trabajadores que están representadas, siendo la distribución la siguiente:

En los empresarios: siete miembros de la Confederación de Industrias y Empleadores de Holanda; tres miembros de la Real Asociación de Pequeñas y

---

<sup>975</sup> Art. 1 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>976</sup> Art. 4 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>977</sup> SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN, *Informe sobre los Consejos Económicos y Sociales*, tomo I, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977, pág. 46.

Medianas Empresas, y, un miembro de la Federación Holandesa de Organizaciones Agrícolas y Hortícolas.

En los trabajadores: ocho miembros de la Federación de Sindicatos de Holanda, dos miembros de la Confederación Nacional de Sindicatos Cristianos en Holanda, y un miembro de la Federación de Sindicatos para Profesionales.

Los once miembros designados por la Corona son expertos independientes y no tienen que seguir ninguna pauta del Gobierno o de la Administración. El perfil de los miembros es comúnmente el de catedráticos de Ciencias Económicas, Derecho, Finanzas o Sociología. Dos miembros de los designados por la Corona son el Presidente del Banco Central de Holanda y el Director del Departamento de Análisis de Política Económica<sup>978</sup>.

Por cada miembro titular se puede nombrar a un suplente y la duración del mandato de los miembros titulares y suplentes es de dos años, pudiendo ser renovados inmediatamente, existiendo la posibilidad de renuncia si se cumple el único requisito que consiste en una notificación escrita al Presidente<sup>979</sup>.

Todos los miembros del Consejo Económico y Social están obligados a mantener la confidencialidad acerca de los secretos comerciales y empresariales que hayan conocido por su condición o, respecto de las que el Consejo o el Presidente hayan impuesto el deber de secreto, o el mismo se derive de la naturaleza confidencial del asunto<sup>980</sup>. Del mismo modo, todos los miembros del Consejo son independientes a la hora de votar<sup>981</sup>.

#### 11.2.4.3. Organización y funcionamiento

El entramado organizativo del SER aparece a lo largo de la Ley y su funcionamiento se estructura por medio del Presidente; Vicepresidentes; el Pleno, el Comité Ejecutivo; las Comisiones de Trabajo y, la Secretaría.

El Presidente es nombrado y cesado por la Corona de entre los miembros del Consejo, previa consulta del organismo. Su nombramiento es por dos años

---

<sup>978</sup> Como describe su propia página web: [http://www.ser.nl/en/about\\_the\\_ser/members.aspx](http://www.ser.nl/en/about_the_ser/members.aspx)

<sup>979</sup> Art. 8 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>980</sup> Art. 10 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>981</sup> Art. 22 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

pero puede ser reelegido. Sus funciones principales pasan por representar al Consejo, dirigir las actividades y controlar las atribuciones encomendadas a la Secretaría.

Los Vicepresidentes, que son dos, son nombrados por el Consejo de entre sus miembros, si bien no pueden ser del grupo al que pertenezca el Presidente. Sus nombramientos son por dos años pero pueden ser reelegidos. Sus funciones son las de sustituir por su orden al Presidente en caso de su ausencia.

El Pleno está integrado por todos los miembros titulares del Consejo. El Pleno debate y aprueba los dictámenes destinados a la Administración y las resoluciones destinadas al control o supervisión. Se reúne una vez al mes, normalmente coincidiendo con el tercer viernes, en sesiones abiertas al público, salvo casos en que la publicidad sea perjudicial.

El Comité Ejecutivo lo forman doce miembros, esto es, cuatro miembros de cada una de las tres partes del Consejo, teniendo su puesto tanto el Presidente del Consejo, que es el Presidente del Comité, como los dos Vicepresidentes. Se reúne una vez al mes, administra el presupuesto y es el órgano autorizado para la regulación de los procedimientos internos de trabajo.

Las Comisiones de Trabajo son los órganos que sirven para preparar los asuntos y presentar las propuestas al Pleno. Como es lógico las Comisiones la conforman representantes de los tres grupos, estando en principio presididas por un miembro de la Corona<sup>982</sup>. Algunas de esas Comisiones tienen la potestad de asesorar directamente al Gobierno<sup>983</sup>.

Por lo general a las Comisiones suelen asistir personas ajenas al Consejo que por sus conocimientos específicos se consideran necesarias sus intervenciones. Del mismo modo pueden asistir representantes de los ministerios.

Las Comisiones pueden ser permanentes o *ad hoc*, ejemplo de permanente es la Comisión de Mercado de Trabajo y Educación y, de Comisión *ad hoc*, es la Comisión de Salario Mínimo de los Jóvenes.

---

<sup>982</sup> Así lo recoge CESLINK <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.en.escs-in-member-states-ser>

<sup>983</sup> Art. 43 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

Mención específica merece la Comisión Administrativa (*Bestuurskamer*) que está compuesta únicamente por nueve miembros del Consejo (tres por cada grupo) y a la que le corresponde las funciones no consultivas que delegue el Consejo y que está regulado por un Reglamento Interno del Consejo de 21 de diciembre de 2012.

La Secretaría está formada por un Secretario General, uno o dos secretarios y demás personal a su servicio. Tanto el Secretario General, que es quien dirige la misma, como los secretarios son nombrados y cesados por el Consejo. Su misión es ayudar al Consejo y a las Comisiones a organizar y llevar a cabo todas sus funciones.

El Consejo ejerce sus funciones a solicitud por escrito de un Ministro o de cualquiera de las Cámaras del Parlamento o a su propia iniciativa<sup>984</sup>. El Comité Ejecutivo decidirá qué Comisión de Trabajo se encargará de estudiar y preparar el dictamen. La Comisión lo estudiará y preparará un borrador que luego será trasladado al Pleno, si bien, pueden existir Comisiones específicas para emitir dictamen en su nombre, previa autorización y sin que exista la petición ministerial de que sea el Pleno el que lo apruebe<sup>985</sup>.

El Pleno sólo se puede reunir en sesión válidamente constituida si en la lista de asistentes se constata que han asistido más de la mitad de los miembros, a no ser, que se convoquen sucesivamente dos reuniones y si en la primera no se alcanzase la mayoría valdría la segunda convocatoria independientemente del número de miembros presentes<sup>986</sup>.

La adopción de acuerdos es a través de voto, que puede ser oral por llamamiento o, mediante papeleta cerrada y firmada<sup>987</sup>. Cada miembro emite un voto, debiendo abstenerse en los asuntos en los que tengan un interés personal o familiar<sup>988</sup>. Con carácter general, la aprobación de los asuntos necesita de la mayoría absoluta de los votos emitidos, salvo la adopción de un reglamento que

---

<sup>984</sup> Art. 41 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>985</sup> Art. 42 y art. 43 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>986</sup> Art. 20 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>987</sup> Art. 24 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

<sup>988</sup> Art. 23 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

requiere de la mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Los votos en blanco se considera que no han sido emitidos.

En el supuesto de empate en la votación, la decisión se entenderá rechazada si se trata de un tema que no afecta a personas, decidiéndose por sorteo en caso contrario. Si el empate se diera en una sesión no Plenaria, la decisión se tomará en una sesión posterior y si nuevamente vuelve el empate se dirimirá la votación de la misma forma que en los empates en el Pleno.

#### 11.2.4.4. *Funciones*

De una manera muy genérica el Consejo Económico y Social de Holanda tiene como objeto ayudar a crear un consenso social sobre cuestiones socioeconómicas tanto nacionales como internacionales. Además, asesora al Gobierno y al Parlamento sobre las líneas principales de la política socioeconómica y emite dictámenes y recomendaciones en la legislación socioeconómica, intentado dotar a la política gubernamental de un alto consenso social y estimular la función social del comercio y de la industria. En el desempeño de sus funciones el Consejo está guiado por el logro del progreso social, del progreso material y por el progreso del medio ambiente<sup>989</sup>.

En este sentido, el artículo 2 de Ley da preferencia a la función de asesoramiento, recayendo sobre él también la tarea de promover el interés general y de proteger los intereses comerciales e industriales.

Especificando, las funciones principales del Consejo Económico y Social de Holanda son de orden consultivo y de control, supervisión y estímulo.

En cuanto a la función consultiva y de asesoramiento, éstas pueden venir dadas por petición del Gobierno, a iniciativa propia o, por mandato legal, pero siempre en cuestiones relacionadas con el ámbito socioeconómico.

Para el ejercicio de esa función consultiva sus trabajos se materializan en dictámenes y estudios, siendo ambos no vinculantes, aunque si estos se ignoran por el consultante se deben explicar al Consejo los motivos o razones<sup>990</sup>. Se suele

---

<sup>989</sup> [https://www.ser.nl/en/about\\_the\\_ser/mission%20statement.aspx](https://www.ser.nl/en/about_the_ser/mission%20statement.aspx)

<sup>990</sup> <http://www.aicesis.org/database/organization/73/print/>

denominar dictamen a los trabajos que el Consejo comunica al Gobierno o al Parlamento por haberlos solicitado éstos previamente<sup>991</sup>.

El Consejo también ejerce las funciones de control, de supervisión y de estímulo. Son estas funciones muy excepcionales en el ámbito de los Consejos Económicos y Sociales y consisten en varios aspectos:

- Control de organizaciones profesionales e interprofesionales de los sectores de la industria y del comercio para que cumplan la legislación. Además, la Ley de Comités de Empresa de 28 de enero de 1971 delega tareas al Consejo. En este sentido, la norma obliga al abono de una cuota a las empresas que con más de cincuenta empleados deban constituir un comité de empresa, correspondiendo al Consejo Económico y Social la tramitación y la decisión de las exenciones de la Ley.

Al SER se le ha encargado la tarea de fomentar la participación de los trabajadores de las empresas para lo cual se ha creado un Comité. Ese Comité recibe el nombre de Comité para la Promover la Participación de los Empleados (CBM). Su tarea principal es tanto el fomento de la participación de los empleados de las empresas, como el mejoramiento en la calidad de las mismas, para la cual emprende el Comité acciones formativas. Para la consecución de los fines el CBM elabora un programa de trabajo anual que comprende los temas que en su opinión son los más relevantes para la participación de los empleados y para ello aprueba recomendaciones, publicaciones y vuelca información en su web.

- Supervisión de la conducta en los casos de fusiones entre empresas.

En este sentido el SER tiene como objetivo proteger los intereses de los trabajadores en los casos de fusiones.

A tal fin, debe asegurarse de que los empleados tengan conocimiento de sus derechos, lo que comienza siempre con la obligación de notificar a los sindicatos la intención de proceder a una fusión entre empresas.

- Estimulación de la autorregulación entre empresarios y consumidores para el logro de unas condiciones generales de venta.

---

<sup>991</sup> Arts. 41-45 de Ley de 27 de enero de 1950, de Organización Empresarial.

Una de las tareas fijadas para el SER es promover la autorregulación de las condiciones generales de los contratos entre las organizaciones comerciales y las organizaciones de consumidores.

### 11.2.5. El Consejo Económico y Social de Luxemburgo

#### 11.2.5.1. Introducción y naturaleza jurídica

La historia de los órganos consultivos corporativos tiene en Luxemburgo una destacable trayectoria. Partiendo de la Resolución de la Sociedad de Naciones de 24 de septiembre de 1931, en la que se recomendó la creación de Consejos Económicos a los Gobiernos, con el fin de investigar, estudiar y reflexionar acerca de los problemas económicos de índole internacional, se instauró en Luxemburgo el 3 de diciembre de 1931 un Consejo Económico principalmente destinado a dar en lo posible solución a los problemas derivados de la crisis económica mundial y a la confección de encuestas sobre las consecuencias de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa<sup>992</sup>.

Después de la liberación de Luxemburgo del yugo de la Alemania nazi, se fundó el Consejo de Economía Nacional por medio del Decreto Gran-Ducal de 4 de agosto de 1945<sup>993</sup>, que vino a superar la Conferencia Nacional del Trabajo (comité mixto de mercado de trabajo y de conciliación) que se había constituido el 10 de diciembre de 1944<sup>994</sup>.

Pero la recta final para la formación del Consejo que a día de hoy existe, aparece cuando la Orden Ministerial de 1 de julio de 1960 constituyó una Comisión Económica y Social con el objeto de asesorar al Gobierno en diversas

---

<sup>992</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 261.

<sup>993</sup> Cuya misión era estudiar los problemas de reorientación y adaptación de las estructuras económicas, en particular de la industria, e indicar una dirección para solucionarlos.

<sup>994</sup> Se trataba de un órgano consultivo cuyo objetivo primero era ayudar al Gobierno en la búsqueda de soluciones para con los problemas sociales que la guerra había generado. Sería la primera vez que un órgano de esta naturaleza tendría composición tripartita. TRAUSCH, G., *Conseil Economique et Social du Grand-Duché de Luxembourg 1966-2006. Le Conseil Economique et Social et la Société Luxembourgeoise*, Luxemburgo, 2007, pág. 12.

áreas y sectores, y que se puso de acuerdo sobre la elaboración de un proyecto de ley para la creación de un Consejo Económico y Social permanente que gozase de autonomía.

Posteriormente, tras varios años de debates parlamentarios y estudios por parte del Gobierno, el Primer Ministro presentó a la Cámara de Diputados en noviembre de 1964 un proyecto de ley para crear un Consejo Económico y Social, que después de las enmiendas correspondientes fue aprobado mediante Ley de 21 de marzo de 1966<sup>995</sup>.

Con su creación, se institucionalizó de forma permanente el diálogo social y la cooperación entre las distintas fuerzas sociales del país, contribuyendo a la consulta de los interlocutores sociales y de las organizaciones socio-profesionales a alcanzar una mejor salida a los problemas económicos y sociales del Estado<sup>996</sup>.

Este es el Consejo Económico y Social (CES) que ha llegado hasta nuestros días, si bien con algunas modificaciones y reformas, entre las que destaca por su importancia, la Ley de 15 de diciembre de 1986 que amplió el número de consejeros y el número de competencias, y la Ley de 15 de junio de 2004, que ha vuelto a ampliar el número de consejeros y sus atribuciones, en particular las del diálogo social europeo. Existe una última reforma de la Ley, que se produjo el 10 de marzo de 2014, y que por medio de ella se derogó un único artículo<sup>997</sup>.

Por otro lado el CES cuenta actualmente con un Reglamento Interno de Reglas de Procedimiento, aprobado el 1 de junio de 2005<sup>998</sup> y que vino a sustituir al anterior de 2 de diciembre de 1966.

Además de otras normas específicas del Consejo<sup>999</sup>, también existe el Reglamento de 15 de junio de 2004, por el que se establece la distribución de los puestos del grupo de empresarios y de trabajadores del CES<sup>1000</sup>.

---

<sup>995</sup> De esa forma lo recoge su propia web: <http://www.ces.public.lu/fr/ces/historique/index.html>

<sup>996</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La Fonction Consultative Européenne. Les Assemblées Consultatives Économiques et Sociales Dans La Communauté Européenne*, Delta, Bruselas, 1987, pág. 135.

<sup>997</sup> Se derogó el art. 10 de la Ley, por el cual se exigía la nacionalidad luxemburguesa para ocupar cargo en el Consejo.

<sup>998</sup> Aprobado por el Gobierno el 6 de septiembre de 2005.

En cuanto a su naturaleza jurídica, podemos apuntar que:

- Se trata de un órgano de configuración legal y de naturaleza pública<sup>1001</sup>.
- Es un órgano consultivo de carácter central y permanente, encargado de estudiar, bien a su propia iniciativa, bien a iniciativa del Gobierno, los problemas económicos, financieros y sociales de interés para algunos sectores económicos o para el conjunto de la economía nacional<sup>1002</sup>. Asesora al Gobierno sobre la política supranacional en los ámbitos económico, social y financiero<sup>1003</sup> y organiza el diálogo social.
- Constituye el foro para el diálogo social y para la concertación socio-profesional, tanto a nivel nacional como supranacional, para las materias económicas, sociales y financieras.

#### 11.2.5.2. Composición

El número de miembros del Consejo Económico y Social es de treinta y nueve titulares y otros treinta y nueve miembros suplentes<sup>1004</sup>. Todos ellos se dividen en tres grupos con el fin de reflejar la estructura socioeconómica del Estado. A saber:

- Dieciocho representantes de los empresarios designados por el Gobierno a propuesta de las organizaciones profesionales más representativas.
- Dieciocho representantes de los trabajadores designados por el Gobierno a propuesta de las organizaciones profesionales más representativas.
- Tres representantes designados por el Gobierno que deben ser personas de reconocida competencia económica, social y financiera.

El grupo de los empresarios o empleadores se compone de dieciocho miembros en los que incluyen a trece representantes de empresas, dos de

---

<sup>999</sup> Por ejemplo, un reglamento de 1 de diciembre de 2004 por el que se fija las indemnizaciones y dietas por viajes.

<sup>1000</sup> Muy ilustrativa es la página web de la institución. <http://www.ces.public.lu/fr/ces/bureau/index.html>

<sup>1001</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 265.

<sup>1002</sup> Art. 2.1 de la Ley.

<sup>1003</sup> Art. 2.5 de la Ley.

<sup>1004</sup> Art. 4 de la Ley.

profesiones liberales y tres representantes de la agricultura y la viticultura. Del grupo de los dieciocho trabajadores, catorce son representantes de los empleados del sector privado y cuatro miembros son funcionarios o empleados del sector público<sup>1005</sup>.

Esta distribución puede ser revisada cuando se reelige todo el Consejo<sup>1006</sup>.

Todos ellos, tanto titulares como suplentes, son nombrados por un plazo de cuatro años<sup>1007</sup> que puede ser renovable<sup>1008</sup>. Las organizaciones profesionales son las que proponen al Gobierno el nombre de los Consejeros y las que también pueden proponer la destitución de un miembro cuando ya no sea miembro de la organización<sup>1009</sup>.

Actualmente las incompatibilidades para ser miembro del Consejo Económico y Social se reducen a ser miembro del Gobierno, a ser miembro del Congreso de los Diputados o del Consejo de Estado<sup>1010</sup>.

#### *11.2.5.3. Organización y funcionamiento*

De acuerdo con la Ley y con el Reglamento Interno, el Consejo se organiza con los siguientes órganos: El Presidente; los Vicepresidentes; el Secretario General; el Pleno o Asamblea Plenaria; la Mesa; la Mesa Provisional; la Secretaría; las Comisiones, y los Expertos.

El Consejo tiene un Presidente y dos Vicepresidentes que son nombrados por un plazo de dos años por el Gran Duque a propuesta del Consejo Económico y Social, debiendo ser nombrados de acuerdo con el principio de alternancia entre los grupos. Las diferentes propuestas para dichos cargos se hacen a la Secretaría ante la Asamblea Plenaria. Para ser elegido es requisito obtener en una votación secreta la mayoría absoluta en la primera vuelta, o una mayoría simple en segunda vuelta, y en caso de empate, la decisión se toma por sorteo<sup>1011</sup>.

---

<sup>1005</sup> Art. 1 del Reglamento de 15 de junio de 2004.

<sup>1006</sup> Art. 4 de la Ley.

<sup>1007</sup> Art. 5 de la Ley

<sup>1008</sup> Art. 4 del Reglamento Interno.

<sup>1009</sup> Art. 5 de la Ley.

<sup>1010</sup> Art. 6 de la Ley.

<sup>1011</sup> Art. 54 del Reglamento Interno.

El Presidente representa al Consejo, firma en nombre de éste y asegura la ejecución de las decisiones del Consejo y de la Mesa. El Presidente convoca a las reuniones de la Asamblea Plenaria, dirige sus debates, cuida de la obediencia de las reglas de procedimiento y del orden en las sesiones. Para cumplir con estas funciones dispone de todos los poderes necesarios. Finalmente, la Mesa podrá delegar la autoridad para firmar respecto de la correspondencia administrativa y sobre las obligaciones financieras<sup>1012</sup>.

Los Vicepresidentes, que son dos, tienen por función la de, por orden de antigüedad, sustituir al Presidente en caso de ausencia. En el improbable caso de ausencia del Presidente y de los Vicepresidentes, los poderes del Presidente serían ejercidos por el miembro del Consejo de mayor edad<sup>1013</sup>.

El Consejo está asistido técnicamente por una Secretaría que es dirigida por el Secretario General. Además del puesto de Secretario General, la Secretaría la compone un amplio personal profesional que es nombrado por el Gran Duque a propuesta del Consejo. El Secretario General es el responsable de supervisar el correcto funcionamiento de los órganos del Consejo y el día a día de su administración de acuerdo con las reglas de procedimiento<sup>1014</sup>. Además, asume la Secretaría de las delegaciones luxemburguesas del Comité Económico y Social de la Gran Región, del Consejo Consultivo Económico y Social de la Unión Económica del Benelux<sup>1015</sup> y del Comité Económico y Social Europeo.

Para lograr ser nombrado Secretario General por el Gran Duque, será necesaria la votación en la Asamblea Plenaria que siendo secreta, requiere que algún candidato obtenga la mayoría absoluta de votos emitidos. Si no se alcanzase esta mayoría, los dos candidatos con mayor número de votos pasarán a una segunda vuelta sirviendo ya una mayoría relativa, y en caso de empate, se decidirá por sorteo<sup>1016</sup>.

---

<sup>1012</sup> Art. 13 del Reglamento Interno.

<sup>1013</sup> Art. 14 del Reglamento Interno.

<sup>1014</sup> Art. 20 del Reglamento Interno y art. 8 de la Ley.

<sup>1015</sup> Órgano que se contemplaba en el art. 54 del Tratado de la Unión Económica del Benelux de 1958, pero que no se recoge en el nuevo Tratado de los países del Benelux de 17 de junio de 2008. Ver: <https://ces.public.lu/fr/collaborations/cces/index.html>

<sup>1016</sup> Art. 55 del Reglamento Interno.

En cuanto al Pleno o Asamblea Plenaria, la conforman todos los miembros de pleno derecho del Consejo, en definitiva, los treinta y nueve titulares. En caso de ausencia, cada miembro titular puede ser sustituido para una sesión determinada por su suplente. En caso de no asistir, los miembros titulares deben comunicarlo a los suplentes para que éstos puedan participar<sup>1017</sup>. Si bien las sesiones del Pleno no son públicas, sí que pueden asistir los miembros del Gobierno o sus representantes<sup>1018</sup>. Es necesario que se encuentren presentes al menos veintiséis miembros para que las actuaciones del Pleno reúnan los mínimos de *quórum* y así votar válidamente. La presencia de los miembros se certifica mediante una lista de asistencia que se firma por el asistente antes de proceder a las deliberaciones. En el supuesto de no alcanzarse el *quórum*, el Presidente convocará por escrito para otras reuniones, con al menos seis días de antelación. En esta reunión el *quórum* se fija en la asistencia de al menos veinte miembros<sup>1019</sup>.

Salvo que la Mesa entienda que existe un caso de urgencia, las notificaciones (por correo electrónico o por correo postal) informando de las sesiones del Pleno se deben practicar con al menos seis días de antelación a la fecha fijada para la reunión<sup>1020</sup>.

El orden del día que la Mesa aprueba, junto con los documentos relacionados con el mismo, se manda a los miembros del Consejo a la vez que la convocatoria. Dicho orden del día establece un orden de los asuntos que exclusivamente se podrá modificar por decisión del Consejo. Una copia de los documentos del orden del día de las reuniones al Pleno, incluyendo el acta de la anterior sesión, se debe enviar a los miembros del Gobierno y a los miembros suplentes del Consejo. En el caso de que sobre un asunto no se haya podido tomar una decisión se trasladará el tema al orden del día de la siguiente sesión<sup>1021</sup>.

Las solicitudes de dictámenes o informes por parte del Gobierno se comunican al Presidente del CES el cual da traslado inmediato a la Mesa<sup>1022</sup>. El

---

<sup>1017</sup> Art. 7 del Reglamento Interno.

<sup>1018</sup> Art. 3 de la Ley y art. 9 del Reglamento Interno.

<sup>1019</sup> Art. 51 del Reglamento Interno.

<sup>1020</sup> Art. 32 del Reglamento Interno.

<sup>1021</sup> Arts. 34 a 37 del Reglamento Interno.

<sup>1022</sup> Art. 38 del Reglamento Interno.

Consejo puede decidir estudiar todas las materias de su competencia cuando a iniciativa propia lo haya solicitado la Mesa, una Comisión o por lo menos siete miembros del Consejo. Si se decide finalmente actuar por iniciativa propia, el Gobierno debe ser informado a través del Presidente del Consejo<sup>1023</sup>.

Es la Asamblea Plenaria el órgano que debe decidir si un determinado asunto será estudiado por el mismo Pleno o por una Comisión. En el primer caso, un ponente será el responsable de preparar una propuesta de dictamen para la siguiente sesión. En el segundo supuesto, la Comisión, por medio de un ponente designado por la Asamblea Plenaria, presentará un informe o un proyecto de dictamen que será sometido a debate y votación en la misma Asamblea Plenaria<sup>1024</sup>.

Cualquier participante del Pleno puede solicitar la palabra al Presidente, que la concederá siguiendo el orden de las solicitudes<sup>1025</sup>. El Presidente está facultado para suspender o levantar las sesiones, si bien cualquiera de los tres grupos puede pedir la interrupción de la sesión<sup>1026</sup>.

Los miembros del CES tienen derecho a presentar enmiendas a las propuestas de dictámenes y estudios presentados para el debate, siendo exclusivamente admisibles si se presentan por escrito en la Secretaría no más tarde de las doce del mediodía del día anterior a la reunión de la sesión del Pleno. El texto será distribuido inmediatamente. Si la enmienda lleva la firma de al menos siete miembros, se pueden presentar enmiendas incluso durante la sesión del Pleno. Las enmiendas deben estar motivadas y deben especificar las partes del texto a las que se refieren. Las aprobadas por votación, que necesariamente deben reunir una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, se incorporarán al texto, mientras que las rechazadas se reproducirán en el acta de la sesión<sup>1027</sup>.

El Pleno puede votar las propuestas de dictamen o estudios de las siguientes formas: a mano alzada, o mediante votación nominal y en alta voz.

---

<sup>1023</sup> Art. 39 del Reglamento Interno.

<sup>1024</sup> Art. 40 del Reglamento Interno.

<sup>1025</sup> Art. 41 del Reglamento Interno.

<sup>1026</sup> Art. 42 del Reglamento Interno.

<sup>1027</sup> Art. 43 del Reglamento Interno.

Las votaciones nominales se realizan por orden alfabético, decidiéndose por sorteo durante la misma sesión el nombre por el que comienzan las llamadas para votar. Se deberá votar mediante el sistema nominal cuando lo soliciten siete miembros presentes o cuando en una votación a mano alzada existan dudas sobre el resultado de la votación<sup>1028</sup>.

Las decisiones en el Consejo se adoptan con carácter general por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, no teniéndose en cuenta para el cálculo de los votos emitidos, ni las abstenciones, ni los votos en blanco ni nulos. En el supuesto de que una sesión se celebre como resultado de la falta de *quórum* de la reunión anterior, las decisiones se adoptan por mayoría simple de los votos emitidos<sup>1029</sup>.

Los dictámenes se elaboran bajo la supervisión de la Mesa, por el Presidente y los ponentes de las Comisiones, con la asistencia de la Secretaría de acuerdo con las decisiones tomadas por el Pleno<sup>1030</sup>.

En todo caso, las decisiones adoptadas por el Pleno se comunican al Primer Ministro y al ministro responsable del Consejo, antes de que la Secretaría proceda a su publicación<sup>1031</sup>.

La Mesa es el órgano ejecutivo de la institución. Lo conforman el Presidente, dos Vicepresidentes y en calidad de asesor sin voto, el Secretario General<sup>1032</sup>. Cada mandato de la Mesa dura dos años<sup>1033</sup>. Se reúne con carácter general una vez al mes, teniendo por funciones más destacadas: la de fijar las fechas de los Plenos; establecer el orden del día de los mismos; velar por la realización de los trabajos; supervisar el funcionamiento de la secretaría y ser la encargada de mantener las relaciones institucionales. En caso de considerarse necesario, su composición podría ser ampliada por ella misma<sup>1034</sup>.

Existe también una Mesa provisional, órgano formado por el miembro de más edad del Consejo y que cuenta con la asistencia del Secretario General. Dicho

---

<sup>1028</sup> Art. 52 del Reglamento Interno.

<sup>1029</sup> Art. 53 del Reglamento Interno.

<sup>1030</sup> Art. 56 del Reglamento Interno.

<sup>1031</sup> Art. 57 del Reglamento Interno.

<sup>1032</sup> Art. 9 de la Ley.

<sup>1033</sup> Art. 10 del Reglamento Interno.

<sup>1034</sup> Arts. 16 y 17 del Reglamento Interno.

miembro preside la sesión bienal en la que se elige al Presidente y a los Vicepresidentes<sup>1035</sup>.

La Secretaría que está dirigida por el Secretario General es un órgano de asistencia técnica. El Secretario General recibe órdenes del Presidente y tiene por funciones principales: la de asistir a las reuniones del Pleno en calidad de asesor; la de coordinar los trabajos del Consejo; la gestión administrativa diaria del Consejo, la responsabilidad de la gestión de personal; el seguimiento de las reuniones y el apoyo logístico y de acompañamiento en todas las funciones del Consejo.

La Secretaría, bajo la dirección del Secretario General, desempeña también funciones como, entre otras, la de adoptar medidas para el buen funcionamiento de las funciones del Consejo, coordinar los trabajos del consejo con el de las delegaciones nacionales de los Consejos Económicos y Sociales supranacionales, o la gestión presupuestaria<sup>1036</sup>.

Las Comisiones son establecidas por el Consejo para el examen y estudio de las cuestiones que deben tratarse. Por su duración pueden ser permanentes o "ad hoc". Todas las Comisiones están formadas por miembros titulares y/o suplentes y por los expertos elegidos por su experiencia en la materia.

Las Comisiones están dirigidas por su Presidente que es asistido por uno o varios ponentes elegidos entre los miembros de la Comisión. Igualmente se pueden constituir subcomisiones si lo decide el Pleno a propuesta de la Mesa. En todo caso, el presidente de la Comisión o los ponentes deben informar a la Asamblea Plenaria acerca de los avances en los trabajos<sup>1037</sup>.

Sin ser parte del organigrama del Consejo, el Reglamento Interno del Consejo Económico y Social de Luxemburgo dedica dos apartados a la figura del experto. En este sentido, cuando el Pleno y las Comisiones consideren que es útil para los trabajos del Consejo, pero con la previa aprobación de la Mesa, se puede apelar a personas que por sus conocimientos se consideren adecuadas para que presten su opinión sobre una específica cuestión. A estos expertos se les puede confiar la elaboración de informes o estudios, o que exclusivamente participen en

---

<sup>1035</sup> Art. 18 del Reglamento Interno.

<sup>1036</sup> Art. 19 a 24 del Reglamento Interno.

<sup>1037</sup> Arts. 25 y 26 del Reglamento Interno.

las sesiones con voz pero sin voto. Los expertos pueden llegar a ser contratados, como subcontratistas, con la autorización financiera previa del Primer Ministro, pero a cargo de los presupuestos del Consejo.<sup>1038</sup>

#### 11.2.5.4. Funciones

El Consejo Económico y Social luxemburgués tiene como tarea principal la de estudiar, a petición del Gobierno o por su propia iniciativa, los problemas económicos, sociales y financieros que surjan. Además debe tratar de encontrar soluciones consensuadas y viables para orientar al Gobierno en la toma de sus decisiones.

El CES también apoya el diálogo social europeo y ofrece un diálogo estructurado entre las delegaciones de Luxemburgo en los organismos supranacionales como el Comité Económico y Social de la Gran Región Transfronteriza y el Comité Económico y Social Europeo.

De forma más particular es el artículo 2 de la Ley del Consejo Económico y Social el que señala que el CES:

- Debe elaborar cada año, durante el primer trimestre, un dictamen sobre la situación económica, social y financiera del país. Este dictamen tendrá en cuenta los datos y documentos puestos a su disposición por el Servicio Central de Estadística y Estudios Económicos, la Inspección de Trabajo y Minas, la Administración de Empleo, la Inspección General de la Seguridad Social y los organismos que ella controla, la Sociedad Nacional de Créditos e Inversiones y las comisiones creadas por las Leyes-Marco, así como por otras administraciones técnicas del Estado, y por los datos y documentos publicados por el Banco Central de Luxemburgo, así como de instituciones supranacionales e internacionales.
- Salvo casos de urgencia, el Gobierno debe solicitar dictamen al Consejo acerca de las medidas generales que se propone adoptar por ley o reglamento en aquellas áreas que afecten a varios sectores económicos o grupos profesionales o al conjunto de la economía nacional.

---

<sup>1038</sup> Arts. 27 y 28 del Reglamento Interno.

- El Gobierno puede facultativamente solicitar al Consejo, un informe sobre los asuntos de interés general y todas las cuestiones respecto de las que las cámaras profesionales hayan presentado diferentes puntos de vista. En este supuesto, el Consejo emitirá un único dictamen armonizado y coordinado.
- Con carácter facultativo, el Gobierno puede solicitar dictámenes al Consejo para asuntos específicos.
- El Consejo, a iniciativa propia, puede, cuando lo considere necesario, examinar los problemas económicos, sociales, y financieros de carácter general o específico de la Nación.
- Cuando el Gobierno lo indique expresamente el Consejo elaborará un dictamen, sobre las opiniones del Comité de Coordinación Tripartito, que el Gobierno remitirá al Consejo.
- Todos los años, antes de fin de año, se emite dictamen sobre la actualización anual del índice de precios al consumo.
- Como parte de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión Europea, el Consejo emitirá dictámenes para acompañar las distintas etapas de la preparación por el Consejo de la Unión Europea de las directrices generales de política económica.
- Es misión también del Consejo el asesorar al Gobierno sobre las políticas supranacionales en materia económica, social y financiera.
- Apoya el diálogo social europeo.
- Se establece dentro del Consejo, un diálogo entre el Consejo y las delegaciones de Luxemburgo del Comité Económico y Social de la Gran Región Transfronteriza y del Comité Económico y Social Europeo.

### **11.2.6. El Consejo Económico de Dinamarca**

#### *11.2.6.1. Introducción y naturaleza jurídica*

El Consejo Económico de Dinamarca se creó en 1962 después de que el 5 de septiembre la Ley N° 302 sobre Coordinación Económica decidiese crear en su primer artículo al Consejo Económico de Dinamarca. El Consejo Económico danés no cuenta con un Reglamento Interno.

El Consejo Económico se rige por su Ley de Creación y por sus posteriores modificaciones, siendo la última la causada el 18 de junio de 2012, aunque entró en vigor el 1 de enero de 2014. Si bien, realmente el texto que rige en la actualidad, es la Ley N° 574, de 6 de junio de 2007, sobre el Consejo Económico y el Consejo Económico Medioambiental.

Estrictamente su Ley no explicita la naturaleza jurídica del Consejo<sup>1039</sup>, pero atendiendo al articulado se pueden enumerar las siguientes características:

- Se trata de un órgano consultivo de la Administración.
- Es un órgano independiente aunque con cierta vinculación al Ministro de Economía que promueve el diálogo y el consenso entre los diversos grupos de interés económico.
- Sus miembros pertenecen a diversos sectores de la economía y cuenta con presencia gubernamental.

#### 11.2.6.2. Composición

Dispone el artículo 2.1 de la Ley, que el Consejo Económico se compone de la Presidencia compuesta por cuatro miembros y además de un máximo de veintidós miembros. En concreto, los miembros o vocales son<sup>1040</sup>:

- Un miembro designado por el Ministro de Hacienda.
- Un miembro designado por el Banco Nacional de Dinamarca.
- Un miembro designado por la Confederación de Empresarios de Dinamarca.
- Un miembro designado por la Confederación de Comercio, Transportes y Servicios de Dinamarca (HTS).
- Un miembro designado por la Confederación Danesa de la Construcción.
- Tres miembros designados por la Confederación Nacional Danesa de Sindicatos manuales.

---

<sup>1039</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V.; PÉREZ AMORÓS, F.; ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 149.

<sup>1040</sup> Art. 2.3 de la Ley N° 574, de 6 de junio de 2007.

- Un miembro designado por la Confederación de Profesionales de Dinamarca (administrativos).
- Un miembro designado por los Servicios de Empleados Públicos y Funcionarios.
- Un miembro designado por el movimiento obrero.
- Un miembro designado por la industria danesa.
- Un miembro designado por el Consejo de Artesanos.
- Un miembro designado por el Consejo Agrícola.
- Un miembro designado por la Cámara de Comercio.
- Un miembro designado por el Consejo de Consumidores.
- Un miembro designado por la banca.
- Un miembro designado por las organizaciones municipales.
- Por último, puede el Ministro de Economía designar a tres miembros más que sean profesionales de reconocida competencia en los temas financieros. Dos son nombrados con la recomendación del Consejo de Rectores y del Consejo de Investigación.

Su nombramiento es por tres años y como se ha podido comprobar los miembros son representantes del Gobierno, de las organizaciones de empresarios, de las organizaciones de trabajadores y de otros grupos de interés.

#### *11.2.6.3. Organización y funcionamiento*

La Presidencia es un órgano colegiado designado por el Gobierno compuesto por cuatro personas de reconocido prestigio del ámbito de la economía nacional. Entre ellos, uno debe ser experto en economía medioambiental. Es el Ministro de Economía y Asuntos Empresariales la persona que designa la Presidencia del Consejo Económico.

El mandato de los miembros de la Presidencia dura seis años<sup>1041</sup>. En ningún caso se podrá compatibilizar el puesto con ser miembro del Parlamento y no se debe formar parte de ninguno de los grupos de interés representados, de forma

---

<sup>1041</sup> Art. 2.2 de la Ley N° 574, de 6 de Junio de 2007.

que generalmente recae sobre profesores universitarios<sup>1042</sup>. Este órgano es común a la Presidencia del Consejo Económico Medioambiental danés<sup>1043</sup>.

La selección de los temas, el enfoque metodológico, las conclusiones y la presentación de propuestas de política, son competencia exclusiva de la Presidencia. Los miembros del Consejo Económico contribuyen con comentarios y puntos de vista.

El Consejo Económico se reúne al menos dos veces al año y también cuando así lo decida el Presidente o cuando lo soliciten un mínimo de tres miembros<sup>1044</sup>. La Presidencia puede decidir en cuanto lo considere oportuno la participación en los trabajos e investigaciones de personalidades de otras instituciones<sup>1045</sup>.

El procedimiento de trabajo comienza cuando la Presidencia ha ido elaborando con expertos un tema concreto. El informe preliminar se hace llegar a todos los miembros del Consejo una semana antes de la reunión. Durante la sesión, cada uno de los miembros evalúa el contenido del informe preliminar y se hacen los comentarios y recomendaciones que consideren, pero en ningún caso, se votan las cuestiones planteadas en el informe. En el supuesto de que un miembro quisiera hacer una aclaración, la puede formular y quedará reflejada su opinión, pero el informe preliminar no se modificará.

Terminada la sesión (en ningún precepto de la Ley aparece el nombre de Pleno o Asamblea), la Presidencia lo traslada al Gobierno, correspondiéndole a la misma Presidencia la decisión sobre la publicación del informe<sup>1046</sup>.

En el Consejo Económico danés no existen las comisiones, ni los grupos de trabajo, pero en cambio las normas detallan la existencia de una Secretaría para ayudar al Consejo Económico y al Consejo Económico Medioambiental en las tareas concernientes al día a día del Consejo y, en particular, en llevar a cabo las investigaciones, la elaboración de los informes y en todo aquello que la Presidencia considere apropiado para que cumplan los Consejos con sus tareas.

---

<sup>1042</sup> Ver su página web: <http://dors.dk/raad-vismaend/oekonomiske-raad>

<sup>1043</sup> Art. 2.1 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1044</sup> Art. 3.1 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1045</sup> Art. 3.2 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1046</sup> Art. 3.3 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

El tradicionalmente llamado Secretario es el jefe de la Secretaría (ahora llamado Director<sup>1047</sup>), disponiendo la Ley que es el encargado de “establecer los contactos con otras instituciones danesas que impulsan la economía, incluyendo la investigación económica del medio ambiente, a fin de evitar que la Secretaría lleve a cabo investigaciones que están realizando o que ya se han realizado por otros”<sup>1048</sup>.

#### 11.2.6.4. Funciones

Como recoge el artículo 1 de la Ley, la función del Consejo Económico consiste en seguir el desarrollo económico de Dinamarca e ilustrar las perspectivas de desarrollo a largo plazo, correspondiendo también ayudar a coordinar los diversos intereses económicos.

Por consiguiente, tiene el Consejo por misión emitir juicio de todos los asuntos económicos que se le sometan, como por ejemplo los de políticas agrícolas, económicas, cuestiones monetarias, de vivienda y construcción, temas relativos a la pobreza, el mercado laboral o de política fiscal. Incluso, durante un tiempo, particularmente durante los años noventa del siglo XX, realizó funciones relacionadas con el medio ambiente, especialmente las derivadas de la comprobación de las relaciones entre economía y medio ambiente, mas con la creación en el año 2007 del Consejo Económico Medioambiental tales competencias se trasladaron al nuevo Consejo.

Son, por el contrario, los temas de política fiscal los que se han incluido recientemente como competencia del Consejo. Concretamente el artículo 1.2 de la Ley recoge que el Consejo Económico evaluará anualmente la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y el desarrollo a medio plazo del equilibrio presupuestario. Además debe evaluar si los techos de gasto acordados están alineados con los objetivos fiscales<sup>1049</sup>. Por eso se le conoce como el “guardián del fisco”<sup>1050</sup>.

Para concluir, enumeramos brevemente las atribuciones del Consejo:

---

<sup>1047</sup> Desde la Ley N<sup>o</sup> 583, de 18 de Junio de 2012.

<sup>1048</sup> Art. 4.3 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1049</sup> Art. 1.2 de la Ley N<sup>o</sup> 583, de 18 de Junio de 2012.

<sup>1050</sup> Ver su web: <http://dors.dk/raad-vismaend/bag-doer/historien>

- Promueve el debate sobre todas las cuestiones de política económica.
- Evalúa las políticas actuales, incluyendo las perspectivas a corto plazo.
- Propone modificaciones en las políticas económicas.
- Analiza las perspectivas económicas a largo plazo.
- Vigila y atiende el desarrollo económico del país.

### **11.2.7. El Consejo Económico Medioambiental de Dinamarca**

#### *11.2.7.1. Introducción y naturaleza jurídica*

El Consejo Económico Medioambiental de Dinamarca tiene una historia por ahora bastante corta. Se creó por medio de la Ley N° 574, de 6 de junio de 2007, sobre el Consejo Económico y el Consejo Económico Medioambiental.

En efecto, el Consejo Económico de Dinamarca creado en el año 1962 comenzó a asumir desde los años noventa del siglo pasado una serie de competencias relacionadas con el medioambiente, en especial, todas aquellas derivadas de las relaciones entre la economía y el medioambiente. Atendiendo esta situación el legislador decidió crear un nuevo órgano consultivo.

De acuerdo con su Ley, el Consejo Económico Medioambiental de Dinamarca tiene las siguientes características:

- Órgano consultivo de la Administración.
- Órgano independiente aunque con cierta vinculación al Ministro de Economía que promueve el diálogo y el consenso entre los diversos grupos de interés económico.
- Sus miembros pertenecen a diversos sectores de la economía, de la naturaleza y cuenta con presencia gubernamental.

#### *11.2.7.2. Composición*

Dispone el artículo 2.1 la Ley, que el Consejo Económico se compone de la Presidencia compuesta por cuatro miembros y además de un máximo de veinte miembros<sup>1051</sup>.

---

<sup>1051</sup> Art. 1.2 de la Ley N° 574, de 6 de junio de 2007.

En concreto, los miembros o vocales son<sup>1052</sup>:

- Un miembro designado por el Ministro de Hacienda.
- Un miembro designado por el Ministro de Medio Ambiente.
- Un miembro designado por el Ministro de Transportes y Energías.
- Un miembro designado por el Ministro de Alimentación.
- Dos miembros designados por decisión común entre la Confederación de Sindicatos, el movimiento obrero y empleados de la industria.
- Un miembro designado por la industria danesa.
- Un miembro designado por el Consejo de Agrícola.
- Un miembro designado por la Cámara de Comercio.
- Un miembro designado por el Consejo de Consumidores.
- Un miembro designado por las organizaciones municipales.
- Un miembro designado por decisión común de las asociaciones de residuos de Dinamarca, de la energía de Dinamarca, la de calefacciones, agua y aguas residuales.
- Un miembro designado por la Sociedad Danesa para la Conservación de la Naturaleza.
- Un miembro designado por el Consejo danés del Aire Libre<sup>1053</sup>.
- Un miembro designado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).
- Por último, puede el Ministro de Economía nombrar hasta cuatro personas de reconocido prestigio en los asuntos de economía y medio ambiente. Dos son nombrados con la recomendación del Consejo de Rectores y del Consejo de Investigación.

Su nombramiento es por tres años y como se ha podido comprobar, sus miembros son representantes del Gobierno, de los interlocutores sociales, de organizaciones profesionales y medioambientales.

---

<sup>1052</sup> Art. 2.4 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de junio de 2007.

<sup>1053</sup> Es una Confederación de asociaciones y organizaciones que realiza actividades en la naturaleza.

### 11.2.7.3. Organización y funcionamiento

La Presidencia es un órgano colegiado compuesto por cuatro personas de reconocido prestigio en el ámbito de la economía nacional y designados por el Gobierno. Entre ellos, uno debe ser experto en economía medioambiental. Es el Ministro de Economía y Asuntos Empresariales la persona que la designa.

El mandato de los miembros de la Presidencia es por seis años<sup>1054</sup>. En ningún caso podrán compatibilizar el puesto con ser miembro del Parlamento y no deben formar parte de ninguno de los grupos de interés representados, de forma que generalmente recae sobre profesores universitarios<sup>1055</sup>. Este órgano es común a la Presidencia del Consejo Económico de Dinamarca<sup>1056</sup>.

El Consejo Económico Medioambiental se reúne al menos una vez al año y también cuando así lo decida el Presidente o cuando lo soliciten un mínimo de tres miembros del Consejo<sup>1057</sup>. La Presidencia puede decidir en cuanto lo considere oportuno la participación en los trabajos e investigaciones de personalidades de otras instituciones<sup>1058</sup>.

En cuanto al funcionamiento real, la Presidencia es el órgano que prepara un borrador de informe como documento que servirá para el debate una vez se reúnan todos los miembros del Consejo. Durante la reunión, cada uno de los miembros evalúa el contenido del informe preliminar y se formulan los comentarios y recomendaciones que se consideren procedentes, pero en ningún caso, se votan las cuestiones planteadas en el informe. En el supuesto que un miembro quisiera hacer una aclaración, lo puede hacer y quedarán reflejadas sus opiniones, pero el informe preliminar no se modifica.

Terminada la sesión de todos los miembros del Consejo (en ninguna norma aparece el nombre de Pleno o Asamblea), la Presidencia lo traslada al Gobierno, correspondiéndole a la misma Presidencia la decisión sobre la publicación del informe<sup>1059</sup>.

---

<sup>1054</sup> Art. 2.2 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1055</sup> Ver su página web: <http://www.dors.dk/raad-vismaend/miljoeoekonomiske-raad>

<sup>1056</sup> Art. 2.1 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1057</sup> Art. 3.1 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1058</sup> Art. 3.2 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1059</sup> Art. 3.3 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

En el Consejo Económico Medioambiental danés no existen las Comisiones, ni los grupos de trabajo, pero en cambio las normas detallan la existencia de una Secretaría para ayudar tanto al Consejo Económico Medioambiental como al Consejo Económico en las tareas concernientes al trabajo ordinario del Consejo y, en particular, en llevar a cabo las investigaciones, en la elaboración de los informes y en todo aquello que la Presidencia considere apropiado para que cumplan los Consejos con sus tareas.

El tradicional Secretario es el jefe de la Secretaría (ahora llamado Director<sup>1060</sup>), disponiendo la Ley que es el encargado de *“establecer los contactos con otras instituciones danesas que impulsan la economía, incluyendo la investigación económica del medio ambiente, a fin de evitar que la Secretaría lleve a cabo investigaciones que están realizando o que ya se han realizado por otros”*<sup>1061</sup>.

#### 11.2.7.4. Funciones

Dispone el artículo 1.1.a) de la Ley, que el Consejo Económico Medioambiental tiene por función el análisis entre la economía y el medio ambiente y la eficacia en las políticas medioambientales.

Además, el Consejo lleva también a cabo una conferencia anual relacionada con los intereses económicos y medioambientales. La conferencia intenta contribuir al debate político y científico ente personalidades académicas, investigadores y demás profesionales<sup>1062</sup>.

### 11.2.8. El Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Malta

#### 11.2.8.1. Introducción y naturaleza jurídica

El Consejo de Malta para el Desarrollo Económico y Social (MCESD) se creó a principios del siglo XXI, en concreto el 1 de agosto del año 2001, por la Ley XV (cap. 431). Por medio de esta disposición legal, el Estado maltés creó una institución de consulta y de diálogo social para que por medio de ese diálogo se

---

<sup>1060</sup> Desde la Ley N<sup>o</sup> 583, de 18 de Junio de 2012.

<sup>1061</sup> Art. 4.3 de la Ley N<sup>o</sup> 574, de 6 de Junio de 2007.

<sup>1062</sup> Ver su página web: <http://www.dors.dk/raad-vismaend/miljoeoekonomiske-raad>

lograse un consenso entre los interlocutores sociales y también entre los miembros de la sociedad civil. Su principal cometido es el de asesorar al Gobierno sobre asuntos económicos y sociales relacionados con el desarrollo de Malta<sup>1063</sup>.

La Ley de Creación ha sido modificada en varias ocasiones, teniendo una especial importancia (en particular en lo referido a la composición) la modificación causada por la Ley IV de 8 de mayo de 2012.

Por otro lado, en virtud de la facultad atribuida por el artículo 15 de la Ley XV de 2001 el Primer Ministro ha aprobado los Reglamentos sobre el Comité de la Sociedad Civil y el Reglamento sobre el Comité de la Región de Gozo<sup>1064</sup>.

Estas normas reflejan los objetivos, funciones y organización del Consejo, de lo que podemos destacar que:

- Es una institución con personalidad jurídica propia<sup>1065</sup>.
- Órgano consultivo del Gobierno a través del Primer Ministro<sup>1066</sup>.
- Es un órgano de composición cuasi-tripartita<sup>1067</sup>.

#### 11.2.8.2. Composición

El artículo 4 de la Ley XV de 2001 aborda la composición del Consejo, señalando de forma muy esquemática que:

El Consejo lo preside su Presidente, designado por el Primer Ministro, después de haber consultado con las organizaciones de empresarios y de trabajadores. Existe un Vicepresidente, que será designado por el Primer Ministro, de entre los funcionarios públicos.

También conforman el Consejo doce personas que son designadas de la siguiente manera: diez miembros en total representan a las organizaciones más representativas a nivel nacional de empresarios y de trabajadores, a razón de cinco miembros para los empresarios y de cinco representantes de los trabajadores. Del mismo modo, también tienen su asiento en el Consejo tanto el

---

<sup>1063</sup> La información se encuentra en el enlace: <http://www.mcesd.org.mt/content.aspx?id=101553>

<sup>1064</sup> Gozo es una isla del Archipiélago de Malta.

<sup>1065</sup> Art. 4.1 de la Ley XV de 2001.

<sup>1066</sup> Art. 3 y art. 5.1 de la Ley XV de 2001.

<sup>1067</sup> Art. 4 de la Ley XV de 2001.

Presidente del Comité Regional de Gozo como el Presidente del Comité de la Sociedad Civil.

El Gobierno tiene asignado cuatro representantes. A tal fin el Gobierno está representado por los Ministros responsables de Finanzas, de Economía, Política Social y de Asuntos para la Unión Europea y por último, también es miembro el Gobernador del Banco Central de Malta.

Los miembros que representan a algún sector concreto, como el de los trabajadores o empresarios, el Presidente del Comité Regional de Gozo, el Presidente del Comité de la Sociedad Civil y el Gobernador del Banco Central de Malta, tendrán un número igual de miembros suplentes en representación de esos mismos sectores, organizaciones o Comités, y tendrán derecho a asistir a las reuniones cuando los miembros titulares estén ausentes.

Los miembros del Gobierno tendrán también suplentes pero éstos pueden representar a otros ministerios.

Todos los miembros tienen un mandato de un año renovable.

#### *11.2.8.3. Organización y funcionamiento*

Para la organización y funcionamiento del Consejo existe una estructura compuesta por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario Ejecutivo, y mención especial merecen el Comité de la Sociedad Civil y el Comité Regional de Gozo. También existen los llamados Subcomités.

El Presidente es designado por el Primer Ministro previa consulta a las organizaciones de trabajadores y empresarios y es quien representa al Consejo y dirige sus trabajos. Además, en el plazo de quince días hábiles desde su elección, convocará al Comité de la Sociedad Civil y al Comité de la Región de Gozo para que designen a los Presidentes de ambos Comités. Además, el Presidente fija el orden del día de las reuniones del Consejo<sup>1068</sup>.

El Vicepresidente es designado por el Primer Ministro entre los miembros del servicio público, si bien se suele nombrar al Secretario Permanente de la Función Pública. Ejerce las funciones del Presidente en su ausencia<sup>1069</sup>.

---

<sup>1068</sup> Art. 4.1 de la Ley XV de 2001.

<sup>1069</sup> Art. 4.1 de la Ley XV de 2001.

El Secretario Ejecutivo es la persona que se ocupa a tiempo completo de los asuntos administrativos del Consejo. Es el responsable de los servicios técnicos y de la secretaría del Consejo, encargándose de la prestación de los servicios de secretaría, del suministro de información y de la realización de los trabajos preparatorios de los informes, al igual que se encarga de tomar las medidas necesarias para aplicar las decisiones o instrucciones tomadas por el Consejo o el Comité. Por último le corresponde asegurar que todos los servicios técnicos están preparados para el correcto funcionamiento de la institución<sup>1070</sup>.

El Comité de la Sociedad Civil es un órgano que tiene carácter permanente y que con el propósito de ser representativo de la sociedad civil de Malta, es consultado por el Consejo sobre todas las cuestiones que bajo su opinión, hacen referencia a la sociedad civil<sup>1071</sup>.

Está formado por doce miembros de diferentes sectores de la sociedad civil, a saber: consumidores; pensionistas; organizaciones por la igualdad de género; profesionales; estudiantes y juventud; organizaciones deportivas; del mundo rural, de la agricultura y pesca; protección y mejora del medioambiente, incluyendo la protección de los animales, cultura y patrimonio nacional; discapacitados; educación y promoción social; consejos locales; otras organizaciones voluntarias que no estén representadas y que no participen en ninguna de los anteriores sectores de la sociedad civil<sup>1072</sup>.

Los miembros del Comité son nombrados por el Primer Ministro por un período de dos años.

El Presidente del Comité es elegido por mayoría simple por los miembros del Comité en la primera sesión.

Las reuniones son al menos mensuales y para su funcionamiento es necesario que estén presentes el cincuenta por ciento más uno de los miembros.

Existe también el Comité Regional de Gozo, que tiene carácter permanente, que debe ser, en lo posible, representativo de la isla de Gozo y de sus comunidades, de sus empresarios, de las organizaciones de trabajadores, de la

---

<sup>1070</sup> Art. 7.1 de la Ley XV de 2001.

<sup>1071</sup> Art. 6 de la Ley XV de 2001.

<sup>1072</sup> Art. 3 del Reglamento de Desarrollo sobre el Comité de la Sociedad Civil.

sociedad civil y de los ayuntamientos. El Comité es consultado por el Consejo en todos los asuntos que por tener a la isla como objeto así lo consideren.

Está formado por dieciocho miembros, a saber: dos personas designadas por la Cámara de Comercio de Gozo; dos personas designadas por la asociación de turismo de Gozo; tres personas que representen a los ayuntamientos; una persona designada por la sección del Gozo de la Unión General de Trabajadores; una persona designada por la sección del Gozo de la Confederación de Sindicatos de Malta; una persona designada por la sección del Gozo de la Unión de Trabajadores de Malta; una persona designada por la sección del Gozo de la Cámara de la Pequeña y Mediana empresa de Malta; una persona designada por la diócesis de Gozo; una persona designada por el Ministro de Gozo; una persona designada por el Grupo Universitario de Gozo; tres personas designadas por las organizaciones no gubernamentales en el Gozo, y, una persona designada por el Foro de Malta de Sindicatos<sup>1073</sup>.

Los miembros del Comité son nombrados por el Primer Ministro por un período de dos años.

Los Subcomités son los órganos que se crean para el estudio de temas específicos<sup>1074</sup>.

#### 11.2.8.4. *Funciones*

El Consejo se pronuncia sobre las específicas solicitudes que le presenta el Gobierno o que por iniciativa propia el Consejo dentro de las materias de su competencia decide tratar<sup>1075</sup>.

Las funciones concretas del Consejo se detallan en el artículo 5 de la Ley, disponiendo dicho precepto que es el Consejo un órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno, por medio del Primer Ministro, sobre los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social sostenible y es el competente para:

---

<sup>1073</sup> Art. 3 del Reglamento de Desarrollo sobre el Comité Regional de Gozo

<sup>1074</sup> <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.en.escs-in-member-states-mcesd>

<sup>1075</sup> Art. 5.3 de la Ley XV de 2001.

- Promover el diálogo social y el consenso entre todos los interlocutores sociales sobre las cuestiones relativas al desarrollo económico y social sostenible.
- Proponer objetivos y metas deseables y viables para respetar y cumplir los objetivos de desarrollo económico, social y financiero que son estratégicos para el Gobierno, así como recomendar medidas que puedan favorecer su consecución.
- Proponer recomendaciones al Gobierno respecto de los cambios en la dirección o en los términos de política económica y social que considere convenientes.
- Proponer recomendaciones al Gobierno relativas a la elaboración de los planes nacionales para el desarrollo económico y social y las implementaciones de los mismos.
- Presentar dictámenes y recomendaciones sobre cuestiones planteadas por el Gobierno o sobre asuntos que el Consejo considere que tienen una relevancia económica y, o social nacional.
- Examinar, evaluar y hacer recomendaciones, a petición del Gobierno, sobre los proyectos de ley relacionados con los objetivos del Consejo.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo debe conciliar los intereses sectoriales individuales con el objeto de lograr los intereses primordiales de la Nación y debe en todo momento tener en cuenta:

- La consecución, con la debida consideración de los niveles de productividad, de los más altos índices de empleo sostenible;
- La eliminación de las limitaciones estructurales que impiden el logro de los objetivos económicos y sociales nacionales;
- El logro de la mayor tasa posible de crecimiento económico;
- La distribución justa y equitativa de los ingresos y de la riqueza de la Nación;
- La razonable estabilidad de los precios y el equilibrio a largo plazo en la balanza de pagos;
- Las implicaciones sociales del crecimiento económico, incluyendo la necesidad de lograr la inclusión social en todas sus perspectivas, en

particular la igualdad entre hombres y mujeres y la protección del medio ambiente.

### 11.2.9. El Consejo para el Diálogo Social de Polonia

#### 11.2.9.1. Introducción y naturaleza jurídica

Desde los años noventa del siglo XX tuvo Polonia la voluntad de establecer instituciones para el diálogo social en las que estuvieran integrados los interlocutores sociales y el Gobierno. En este sentido, el 6 de febrero de 1993, se aprobó el *“Pacto de la capacidad empresarial nacional”* por el que se creaba una Comisión Tripartita de Asuntos Sociales y Económicos.

La Comisión Tripartita de Asuntos Sociales y Económicos se configuró como el foro en el que los representantes de los órganos de la Administración nacional junto con los sindicatos y las organizaciones de empresarios conciliaban los intereses socioeconómicos. El Sejm (la Cámara Baja del Parlamento Polaco) aprobó su Ley el 6 de julio de 2001.

Unos años antes, en la Constitución de 2 de abril de 1997, se reconoció el valor que en Polonia tiene del diálogo social, como se refleja, tanto en el Preámbulo, cuando se enuncia que la *“Constitución de la República de Polonia, la ley básica del Estado, basada en el respeto por la libertad y la justicia, la cooperación entre los poderes públicos, el diálogo social, así como en el principio de subsidiariedad en el fortalecimiento de los poderes de los ciudadanos y su comunidades”*<sup>1076</sup>, como en el artículo 20 del mismo texto cuando se reconoce la *“economía social de mercado, basada en la libertad de la actividad económica, la propiedad privada, y la solidaridad, el diálogo y la cooperación entre los interlocutores sociales, es la base del sistema económico de la República de Polonia”*<sup>1077</sup>.

---

<sup>1076</sup> En polaco, *“ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”*.

<sup>1077</sup> En polaco, *“Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”*.

El 24 de julio del año 2015 el Parlamento aprobó una ley que, elaborada conjuntamente con los interlocutores sociales, derogó la Ley sobre la Comisión Tripartita de Asuntos Económicos y Sociales, y que lleva por título del “*Consejo para Diálogo Social y otras Instituciones de Diálogo Social*”. Las labores de este Consejo se iniciaron el 22 de octubre de 2015.

Dicha Ley configura al Consejo para el Diálogo Social (RDS) como el escenario de la cooperación tripartita entre los representantes de los trabajadores, los representantes de los empleadores y el Gobierno<sup>1078</sup>. El Consejo dialoga para garantizar las condiciones para el desarrollo social y económico, la mejora de la competitividad de la economía de Polonia y la cohesión social. El Consejo actúa con el propósito de hacer realidad el principio de la participación y la solidaridad social en el campo de las relaciones laborales, ejerciendo sus funciones con la intención de mejorar la calidad de la formulación y la aplicación de políticas y estrategias socioeconómicas, así como la construcción de un consenso social sobre estas cuestiones<sup>1079</sup>.

El Consejo ha aprobado el 14 de diciembre de 2015 su propio Reglamento Interno.

De acuerdo con las normas bajo las que se regula el Consejo para el Diálogo Social, las principales notas son:

- Configurarse como un órgano consultivo del Gobierno<sup>1080</sup>.
- Tener iniciativa para proponer normas<sup>1081</sup>.
- Estar compuesto de forma tripartita<sup>1082</sup>.

#### 11.2.9.2. Composición

La composición del Consejo para el Diálogo Social viene estipulada en el artículo 22 de la Ley, disponiendo dicho precepto que el Consejo está integrado

---

<sup>1078</sup> De esta forma lo enseña su propia página web: <http://www.rds.gov.pl/>

<sup>1079</sup> <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spolecznego/rada-dialogu-spolecznego/>

<sup>1080</sup> Art. 2.1 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1081</sup> Art. 2.3 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1082</sup> Art. 1.1 de la Ley de 24 de julio de 2015.

por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores. El Consejo se compone de cincuenta y nueve miembros.

El Gobierno puede ser representado por sus miembros, así como por un representante del Ministro de Trabajo y del Ministro responsable de las Finanzas Públicas. Las actividades del Gobierno en el marco del Consejo son coordinadas por el Ministro de Trabajo.

Representantes del Presidente de Polonia, el Presidente del Banco Nacional de Polonia y el Presidente de la Oficina Central de Estadística pueden participar en las deliberaciones del Consejo. Los representantes de otros organismos pueden ser invitados a participar en las deliberaciones sobre temas específicos, de acuerdo con sus competencias. A todos los miembros representantes del Gobierno los designa el Primer Ministro.

El grupo de los trabajadores (que consta de veinticuatro miembros) se integra por los sindicatos más representativos, es decir, organizaciones que tienen al menos trescientos mil miembros y son activos en varios sectores de la economía. Esta parte puede también invitar a sindicatos y a organizaciones sindicales que no cumplen con los anteriores criterios para participar en las labores del Consejo en calidad de asesores<sup>1083</sup>.

El grupo de los empresarios (que consta de veinticuatro miembros) está representado por las organizaciones representativas de los empleadores, es decir, organizaciones que constan de empresarios que empleen al menos trescientos mil empleados, de empresarios que operan en diversos sectores de la economía y que dispongan de estructuras regionales en al menos la mitad de Voivodships<sup>1084</sup>.

Los representantes de estas organizaciones deben de estar expresamente designados por una sentencia del Tribunal Regional de Varsovia por un período de cuatro años<sup>1085</sup>. El número de representantes de los trabajadores y de los empleadores se determina conjuntamente por las partes y deben ser iguales<sup>1086</sup>.

---

<sup>1083</sup> Art. 23 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1084</sup> La estructura administrativa regional en Polonia. De esa forma lo recoge el artículo 24 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1085</sup> Art. 25 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1086</sup> Art. 26.3 de la Ley de 24 de julio de 2015.

Los miembros del Consejo son nombrados y revocados por el Presidente de Polonia, de acuerdo con los movimientos de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y el Gobierno.

#### *11.2.9.3. Organización y funcionamiento*

Siguiendo a la Ley de 24 de julio de 2015, del Consejo para el Diálogo Social y otras Instituciones de Diálogo Social, son parte de la organización del Consejo las siguientes estructuras:

El Presidente es quien preside el Consejo. El cargo rota cada año entre los grupos que componen el Consejo. Las funciones de la Presidencia incumben convocar y presidir las reuniones del Pleno y de la Mesa; la representación del Consejo en las relaciones exteriores; la gestión de las peticiones al Consejo y las comunicaciones con las autoridades competentes; y, presenta al Parlamento todos los años, antes del 31 de mayo, un informe sobre las actividades del año anterior<sup>1087</sup>. Los Vicepresidentes o Secretarios, pueden sustituir en sus funciones al Presidente. Todo ellos componen la Mesa.

De la Mesa sólo se indica en la Ley que coordina la labor del Consejo y a sus equipos de trabajo, establece el calendario de trabajo, el orden del día de las sesiones y que examina los asuntos presentados por el Consejo<sup>1088</sup>, siendo sus reuniones con la periodicidad necesaria y al menos una vez cada dos meses<sup>1089</sup>.

Por la Mesa se pueden crear equipos permanentes o temporales de trabajo.

Existe una Oficina del Consejo de Diálogo Social, que sirve para proporcionar el apoyo técnico, organizativo y administrativo. Es una unidad organizativa dependiente del Ministro de Trabajo y está dirigida por un Director nombrado por el Ministro de acuerdo con lo expresado por el Consejo<sup>1090</sup>.

El Pleno del Consejo es el órgano de reunión de todos los miembros del Consejo y donde se debate y se toman las decisiones. Se reúne por lo menos una vez cada dos meses y sus reuniones son públicas.

---

<sup>1087</sup> Art. 32 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1088</sup> Art. 31.3 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1089</sup> Art. 33 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1090</sup> Arts. 37 y 38 de la Ley de 24 de julio de 2015.

Es necesario un *quórum* de al menos los representantes de más de la mitad de las organizaciones de los empresarios y de los trabajadores y al menos un representante del Consejo de Ministros. Para ser adoptada una resolución requiere el consentimiento de cada uno de los grupos.

Las posiciones de los grupos de empresarios y trabajadores se adoptarán por mayoría simple y se requiere de la participación en el voto de por lo menos dos terceras partes de los miembros que representen al grupo. La posición del grupo del Gobierno se adopta por unanimidad de los representantes del Consejo de Ministros presentes en la sesión<sup>1091</sup>.

La posición del Consejo se aprueba por mayoría simple, con al menos dos tercios de los miembros del Consejo presentes, si bien es necesario el consentimiento del grupo de los empresarios y de los empleadores<sup>1092</sup>. Se pueden adoptar resoluciones por voto por correo<sup>1093</sup>.

#### 11.2.9.4. Funciones

El fin del Consejo de acuerdo con el artículo 1.2 de la Ley de 24 de julio de 2015 del Consejo para el Diálogo Social y otras Instituciones de Diálogo Social, es garantizar unas condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la competitividad de la economía polaca y la cohesión social.

Las responsabilidades del Consejo se contemplan entre los artículos 2 y 21 de la Ley y entre las mismas destacan:

- Expresar sus opiniones y tomar decisiones;
- Dar opinión sobre los anteproyectos de ley y proyectos de ley;
- Iniciar el proceso legislativo de conformidad con las normas establecidas en su Ley;
- Otras tareas que indiquen otras normas jurídicas.

Los grupos para tomar sus decisiones deben llegar a acuerdos en los que deberán recoger la duración, el modo de hacer modificaciones, su finalización, los casos de expiración y el modo de solucionar las controversias.

---

<sup>1091</sup> Art. 28 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1092</sup> Art. 29 de la Ley de 24 de julio de 2015.

<sup>1093</sup> Art. 30 de la Ley de 24 de julio de 2015.

Cada uno de los grupos puede proponer al Consejo que se aborden los temas que considere del ámbito socioeconómico y que estime necesario para mantener la paz social, el desarrollo socioeconómico, el crecimiento económico, la competitividad de la economía y la cohesión social.

El grupo de los empresarios como el de los trabajadores, deberán expresar su opinión sobre los proyectos de ley y anteproyectos que en materias socioeconómicas elabore el Consejo de Ministros. En el supuesto de que el Consejo de Ministros no tenga en cuenta la opinión del Consejo o, si introduce modificaciones sustanciales al proyecto en comparación al proyecto inicialmente consultado, presentará el contenido de su justificación al Sejm.

El grupo de los empresarios y de los trabajadores podrá desarrollar los proyectos de directrices consensuadas para los proyectos de ley que tengan que ver con el artículo 1 de la Ley y se transferirán al Ministro competente para la presentación del Consejo de Ministros.

El grupo de los empresarios y también el de los trabajadores podrá solicitar audiencia pública al responsable de la elaboración de un acto normativo sobre las cuestiones que son competencia del Consejo.

Del mismo modo, ambos grupos pueden realizar consultas a los Ministros competentes en los temas previstos como competencias del Consejo.

Cada año el Consejo elabora un programa de acción teniendo en cuenta la situación socioeconómica del momento. El programa debe recoger las prioridades para el desarrollo y mejora de la eficacia del diálogo social en Polonia.

El Consejo también examina las solicitudes que los Consejos Regionales de Diálogo Social hagan en materias de su competencia.

El Consejo presenta sus posiciones sobre los temas para su examen en el Consejo de Ministros, los miembros del mismo y de otras autoridades públicas.

El grupo de los empresarios y de los trabajadores tiene derecho a presentar solicitudes conjuntas de aprobación o de modificación de leyes o de actos jurídicos que sean de las mencionadas en el artículo 1 de la Ley, debiendo presentar las solicitudes al Ministro competente.

El grupo de los empresarios, así como el de los trabajadores pueden adoptar una resolución que autorice al Presidente del Consejo para presentar una

solicitud al Tribunal Supremo para una solución legal, si se han producido discrepancias en la jurisprudencia del Tribunal Supremo o tribunales comunes de Justicia en la interpretación de la Ley.

Los grupos de los empresarios y de los trabajadores pueden asimismo alcanzar acuerdos colectivos de trabajo de índole supra-empresarial que vinculen a todos los empresarios asociados en las organizaciones o a un grupo concreto de empresarios y de trabajadores.

El grupo del Gobierno debe presentar antes del 10 de mayo de cada año, una previsión provisional de las cifras macroeconómicas que será la base para el trabajo y para el Proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente.

Del mismo modo, el grupo del Gobierno debe presentar antes del 15 de junio de cada año, las directrices para el Proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente, de manera que el grupo de los empresarios y el de los trabajadores puedan tomar una posición.

#### **11.2.10. El Consejo Nacional Económico y Social de Hungría**

##### *11.2.10.1. Introducción y naturaleza jurídica*

El reciente Consejo Nacional Económico y Social de Hungría (NGTT) data del año 2011 una vez que el Parlamento aprobó su régimen jurídico mediante la Ley XCIII<sup>1094</sup>, lo que vino a ser el colofón ante el interés que el legislador tenía por articular un foro en el que las organizaciones de la sociedad pudieran comprometerse con las labores públicas y así encontrar junto a ellas soluciones a los problemas socioeconómicos de interés nacional<sup>1095</sup>.

La Asamblea Nacional húngara reconoció así la importancia del diálogo socioeconómico y ha configurado a esta institución como el lugar idóneo para la discusión de las estrategias de la política económica y social, con la intención de que este lugar sea la plataforma con la que alcanzar un consenso entre los distintos intereses públicos. Cuenta además con un Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento<sup>1096</sup>.

---

<sup>1094</sup> La referida Ley ha sido modificada en mayo de 2016.

<sup>1095</sup> [http://www.ngtt.hu/index\\_eng.html](http://www.ngtt.hu/index_eng.html)

<sup>1096</sup> La versión que se ha utilizado es de agosto de 2016.

Los rasgos que más destacan en cuanto a su naturaleza jurídica son:

- Tratarse de un órgano consultivo independiente del Parlamento y del Gobierno.
- Ser el foro principal de diálogo social en Hungría.
- Configurarse como un órgano de representación de la sociedad civil.

#### *11.2.10.2. Composición*

El Consejo Nacional Económico y Social de Hungría cuenta con treinta y nueve miembros que representan a la sociedad civil. De forma general están presentes estos grupos<sup>1097</sup>:

- A) Representantes de la economía como son los grupos y organizaciones de empresarios y cámaras nacionales de comercio.
- B) Representantes de los trabajadores por medio de organizaciones de trabajadores.
- C) Representantes de las organizaciones no gubernamentales.
- D) Representantes de la ciencia.
- E) Representantes de las iglesias.
- F) Representantes de las artes.

Particularmente, es el artículo 4 de la Ley XCIII de 2011 del Consejo Nacional Económico y Social, el que da detalle de los miembros que lo forman. De esta forma, los representantes de los negocios y de la economía son doce; seis son representantes de los trabajadores; cinco representantes de las ONGs del ámbito nacional; ocho representantes de las ciencias, cuatro representantes de las principales confesiones religiosas del país, y cuatro representantes de las artes<sup>1098</sup>.

Todos sus miembros lo son por un período de cuatro años renovables.

---

<sup>1097</sup> Art. 2.2 de la Ley XCIII de 2011.

<sup>1098</sup> De esta forma lo recoge su propia página web. <http://www.ngtt.hu/tagok.html>

### 11.2.10.3. Organización y funcionamiento

Según se deduce del artículo 7 de la Ley, su organización orbita alrededor de la Presidencia, del Pleno, del Comité Permanente, de los Grupos de Trabajo y de la Secretaría.

El Presidente es la persona que impulsa las reuniones del Consejo, la que organiza y convoca sus tareas y es quien representa al Consejo entre las sesiones del Pleno<sup>1099</sup>. La Presidencia es rotativa por periodos de tres meses.

El Pleno es el órgano por medio del cual el Consejo aprueba sus trabajos. Se deben convocar los Plenos que sean necesarios para el correcto funcionamiento de la institución, pero en cualquier caso, deben ser no menos de dos al año. Las sesiones las convoca el Presidente por voluntad propia o cuando lo solicitan dos grupos o, al menos y por escrito, un tercio de los miembros del Consejo. En los asuntos comprendidos en el orden del día, el Pleno del Consejo puede dar opinión, adoptar una posición, hacer propuestas, adoptar recomendaciones o tomar decisiones sobre su propio funcionamiento.

El Comité Permanente y los Grupos de Trabajo son los órganos encargados de la preparación de los trabajos. Su función principal es la de preparar los Plenos mediante la discusión previa de los contenidos.

El Consejo está asistido por una Secretaría que tendrá a su disposición a un grupo de técnicos. Sus labores principales son facilitar la preparación de las tareas de información y garantizar que las infraestructuras estén a disposición de los miembros<sup>1100</sup>.

### 11.2.10.4. Funciones

El objetivo general del Consejo es, de acuerdo con el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, examinar las cuestiones generales que afectan al desarrollo de la economía y a la sociedad húngara<sup>1101</sup>.

Las funciones, recogidas en el artículo 3 de la Ley, se centran en:

- Supervisar y analizar el desarrollo socioeconómico del país.

---

<sup>1099</sup> Art. 5 del Reglamento Interno.

<sup>1100</sup> Art. 6 del Reglamento Interno.

<sup>1101</sup> Art. 1.1 de Reglamento Interno.

- Proponer al Parlamento y al Gobierno soluciones a los problemas macroeconómicos y sociales.
- Examinar y discutir la política de empleo, la de mercado de trabajo y la distribución de los ingresos.
- Emitir dictámenes sobre las medidas gubernamentales que afecten a las empresas, al empleo o a una amplia gama de factores sociales.
- Participar, informando al Gobierno, en la exploración de los efectos de las leyes y de las decisiones gubernamentales.
- Ser consultado sobre las cuestiones estratégicas relacionadas con la Unión Europea.

Por último, las actividades del Consejo se publican anualmente antes del 31 de marzo, sus dictámenes también son publicados y remitidos al Gobierno, correspondiendo al Ministro competente elaborar antes del 31 de marzo de cada año un informe sobre qué impacto tuvieron los dictámenes, las resoluciones y las recomendaciones en la legislación.

### **11.2.11. El Consejo Económico y Social de Bulgaria**

#### *11.2.11.1. Introducción y naturaleza jurídica*

Sin una protección de orden constitucional, el Consejo Económico y Social de Bulgaria (ESC) fue constituido en el año 2001 mediante la Ley 41/24<sup>1102</sup>, comenzando el ejercicio de sus funciones con su primera sesión en diciembre de 2003<sup>1103</sup>.

El Consejo se erige sobre el modelo del Comité Económico y Social Europeo y propiamente dicho, 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 país<sup>1104</sup>.

---

<sup>1102</sup> Prom. OG. 41/24, de abril de 2001. Esta Ley ha sido modificada por OG 120/02; OG 20/03; OG 17/06 y por 36/4, abril de 2008.

<sup>1103</sup> Desde entonces su norma ha sido modificada en distintas ocasiones siendo la última vez en abril de 2008. IANKOVA, E.A., *Business, government, and EU accession: strategic partnership and conflict*, Lexington Books, Reino Unido, 2009, pág. 95.

<sup>1104</sup> Art. 1 de la Ley.

En Bulgaria se reconoce al Consejo Económico y Social como un “*parlamento civil*”<sup>1105</sup> básicamente por unir en una misma institución a una pluralidad de intereses divergentes bajo organizaciones de la sociedad civil. De forma que el Consejo Económico y Social de Bulgaria es un nexo de unión entre las organizaciones de la sociedad civil y el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y el Consejo de Ministros<sup>1106</sup>, o dicho de otra forma, entre los ciudadanos y los Poderes del Estado.

Se constituye como una institución permanente de diálogo social en la que participan los representantes de la sociedad civil en la vida pública y económica, de forma que, por medio de ella, se intentan fortalecer los principios constitucionales del Estado democrático y social.

Así las cosas, el Consejo protege los intereses de la sociedad civil manteniéndose al margen del Poder Ejecutivo y Legislativo, lo que se traduce en que al no existir representantes de esos poderes, se logra una independencia a la hora de tomar decisiones.

En Bulgaria se diferencia entre el diálogo social y el diálogo civil. El diálogo social es aquel diálogo en el que participa el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores y que en Bulgaria dispone de instituciones para llevarlo a cabo<sup>1107</sup>, mientras que el diálogo civil abarca un nivel más amplio de participación, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil. De este último es instrumento primordial en Bulgaria el Consejo Económico y Social<sup>1108</sup>.

De acuerdo a su Ley, el Consejo búlgaro responde a las siguientes características jurídicas:

---

<sup>1105</sup> DULEVSKI, L., “El Consejo Económico y Social: diez razones para denominarlo “Parlamento Civil”, 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, Eurosócial, Madrid, 2014, págs. 147-151.

<sup>1106</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL. A. H., *op. cit.*, pág. 32.

<sup>1107</sup> Por ejemplo el Consejo Nacional de Colaboración Tripartita.

<sup>1108</sup> Lo atestigua la propia página web de la institución: <http://www.esc.bg/en/about-esc/mission>

- Es una entidad legal con personalidad jurídica y con apoyo presupuestario incluido como una parte de los presupuestos de la Asamblea Nacional<sup>1109</sup>.
- Participan en su seno con plena independencia un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil del ámbito socioeconómico<sup>1110</sup>.
- Expresa opiniones y propuestas en el proceso de toma de decisiones de las autoridades búlgaras<sup>1111</sup>.

#### *11.2.11.2. Composición*

El Consejo lo componen un Presidente y treinta y seis miembros divididos en tres grupos.

El primer Grupo lo conforman doce miembros nombrados por los órganos rectores de las organizaciones representativas de empresarios a nivel nacional que estén reconocidas por el Consejo de Ministros en razón de las normas establecidas en el Código de Trabajo<sup>1112</sup>.

El segundo Grupo lo forman doce miembros designados por los órganos rectores de las organizaciones representativas de trabajadores y empleados a nivel nacional reconocidas por el Consejo de Ministros en razón de las normas establecidas en el Código de Trabajo<sup>1113</sup>.

El Grupo tercero está compuesto también por doce miembros, uno por cada una de las siguientes organizaciones representativas: de productoras agrícolas; de cooperativas de producción; artesanos; profesiones sectoriales; consumidores; mujeres; ecológicas; discapacitados; jubilados; proveedores de asistencia social; y dos científicos independientes o expertos en temas de política económica y social designados éstos últimos por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Economía y del Ministro de Trabajo y Política Social<sup>1114</sup>.

---

<sup>1109</sup> Art. 20 de la Ley.

<sup>1110</sup> Art. 2.1 de la Ley.

<sup>1111</sup> Art. 4 de la Ley.

<sup>1112</sup> Art. 7.3 de la Ley.

<sup>1113</sup> Art. 7.4 de la Ley.

<sup>1114</sup> Art. 7.5 de la Ley.

En cualquiera de los casos las organizaciones exclusivamente pueden estar representadas en uno de los grupos<sup>1115</sup>.

De toda esta estructura se deduce que el Consejo se organiza bajo el principio de igualdad de los tres grupos<sup>1116</sup>, que no hay representantes del Gobierno, y que sus miembros son independientes.

En cuanto al Presidente, para ser nombrado es necesario un amplio consenso. Es elegido por la Asamblea Nacional a partir de la propuesta del Consejo de Ministros previamente acordada con los grupos representados en el Consejo<sup>1117</sup>.

El mandato de todos los miembros, incluido el del Presidente, es por cuatro años a partir de la primera sesión del Pleno<sup>1118</sup>. Los miembros de los tres grupos pueden ser sustituidos por el orden de su nombramiento, pero el remplazo es obligatorio si concurren en algún supuesto de incompatibilidad. El Presidente y los dos expertos independientes hasta la expiración del mandato sólo podrán ser reemplazados si renuncian, por imposibilidad permanente, por muerte o a causa de algunas de las causas de incompatibilidad<sup>1119</sup>. Las causas de incompatibilidad se recogen en el artículo 9.1 y van, entre otras, desde ser extranjero, ser menor de edad, funcionario, condenados por delitos graves o personas sin educación superior.

#### *11.2.11.3. Organización y funcionamiento*

Los órganos que integran el Consejo y que se encargan de su gestión, de conformidad con el artículo 11 de la Ley son: el Pleno, el Presidente y la Junta de Presidentes.

El Pleno lo componen el Presidente y los treinta y seis miembros, si bien participan el Presidente, los tres Vicepresidentes (cada grupo tiene uno como

---

<sup>1115</sup> Art. 7.6 de la Ley.

<sup>1116</sup> Art. 3.3 de la Ley.

<sup>1117</sup> Art. 7.2 de la Ley.

<sup>1118</sup> Art. 8.1 de la Ley.

<sup>1119</sup> Art. 8.2 y 8.3 de la Ley.

señala el artículo 14 de la Ley)<sup>1120</sup>, los miembros y el Secretario General que no tiene derecho a voto<sup>1121</sup>. Sus reuniones son públicas salvo decisión en contrario<sup>1122</sup>.

Le corresponde al Pleno de conformidad con el artículo 12.2 de la Ley, trabajar y aprobar el Reglamento Interno del Consejo; adoptar los planes e informes sobre las actividades anuales del Consejo; aprobar el proyecto de su presupuesto anual; determinar la cantidad de sueldo base del Presidente; aprobar a los Vicepresidentes; elegir los Presidentes y miembros de las Comisiones Permanentes o Temporales; nominar ante el Consejo de Ministros a los candidatos para ser miembro del Comité Económico y Social Europeo, y finalmente, como competencia más relevante según sus fines es la de aprobar las decisiones del artículo 4.1 de la Ley que son las funciones principales del Consejo.

Las sesiones del Pleno serán válidas con la presencia del Presidente y, al menos, la mitad de los miembros del Consejo, incluyendo a los representantes de cada uno de los tres grupos. Se debe actuar por cuenta propia y no se puede autorizar a otras personas para participar en el Pleno<sup>1123</sup>.

El Presidente, como los miembros del Consejo, pueden votar a favor, en contra o abstenerse<sup>1124</sup>. Los miembros que hayan votado en contra podrán presentar por escrito su voto particular<sup>1125</sup>. Dependiendo de la materia competente del Pleno se requiere una u otra mayoría, variando entre no menos de tres cuartas partes de los miembros presentes del Consejo para las funciones principales del Consejo estipuladas en el artículo 4.1 de la Ley, los dos tercios de los miembros presentes del Consejo para aprobar el Reglamento Interno, la adopción de planes e informes sobre las actividades anuales del Consejo o para aprobar el proyecto de presupuesto anual, o mayoría absoluta de los Consejeros que asisten para, por ejemplo, elegir a los miembros de las Comisiones<sup>1126</sup>.

---

<sup>1120</sup> Ese mismo artículo 14 también dispone que los Vicepresidentes sustituirán al Presidente del Consejo y realizarán las funciones que les hayan sido delegadas por escrito por el Presidente.

<sup>1121</sup> Art. 12.1 de la Ley.

<sup>1122</sup> Art. 19.1 de la Ley.

<sup>1123</sup> Art. 12.3 de la Ley.

<sup>1124</sup> Art. 12.4 de la Ley.

<sup>1125</sup> Art. 12.8 de la Ley.

<sup>1126</sup> Arts. 12.5, 12.6 y 12.7 de la Ley.

El Presidente tiene asignadas unas funciones<sup>1127</sup> entre las que destacan las de dirigir las actividades del Consejo y su representación; convocar las sesiones del Pleno; firmar los actos del Consejo; ordenar el envío de los actos a los organismos interesados y su publicación en el tablón oficial de anuncios; aprobar el plan de los empleados y modificar y rescindir los contratos de trabajo; al igual que informar al público sobre las actividades del Consejo.

Es también un órgano del Consejo la llamada Junta de Presidentes, que se compone por el Presidente, los tres Vicepresidentes y el Secretario General que participará con voz pero sin voto<sup>1128</sup>. Las decisiones se toman por unanimidad y para constituirse es necesaria la participación de al menos tres de sus miembros<sup>1129</sup>. La Junta, asesora y asiste al Presidente y le propone una agenda de trabajo<sup>1130</sup>. Además sus miembros discuten y proponen a las sesiones del Pleno los proyectos acerca de las reglas de procedimiento del Consejo, el plan anual de trabajo, el presupuesto anual, el informe anual de actividades de la junta, el informe anual sobre la ejecución del presupuesto, y resoluciones acerca de los temas de actualidad de las políticas económicas y sociales y de la sociedad civil<sup>1131</sup>.

El Secretario General es nombrado por el Presidente con la aprobación de la Junta de Presidentes. Debe cumplir con algunos requisitos, esto es, no incurrir en las causas de incompatibilidad del artículo 9 de la Ley. Él dirige y gestiona los trabajos de la administración del Consejo; coordina las propuestas enviadas al Pleno por la Junta de Presidentes en el orden establecido por el Reglamento de la actividad del Consejo; remite los materiales necesarios para las discusiones en el Pleno y en la Junta de Presidentes y es el responsable de las actas de las reuniones del Pleno, de la Junta de Presidentes y de las Comisiones Permanentes y Temporales creadas; y finalmente se encarga de la custodia de la documentación del Consejo<sup>1132</sup>.

---

<sup>1127</sup> Art. 13 de la Ley.

<sup>1128</sup> Art. 15.1 de la Ley.

<sup>1129</sup> Art. 15.5 de la Ley.

<sup>1130</sup> Art. 15.2 de la Ley.

<sup>1131</sup> Art. 15.4 de la Ley.

<sup>1132</sup> Art. 16.2 de la Ley.

Las actividades del Consejo, se organizan sobre la base de su Reglamento Interno y de los planes anuales<sup>1133</sup>. En cualquier caso, la organización vertebra en torno a las Comisiones Permanentes y Temporales<sup>1134</sup>.

En cuanto a las Comisiones, sus Presidentes y sus miembros son elegidos por el Pleno. Para el ejercicio de sus funciones están asistidos por expertos del Consejo (empleados) como por expertos externos. Las Comisiones Permanentes, que se componen de seis o nueve miembros incluyendo al Presidente, son:

La Comisión de Política Económica, las de Presupuestos, Finanzas, Seguros, Comisión de Seguridad Social y Política Social.

El funcionamiento del Consejo se guía por una serie de principios rectores que se enumeran en el artículo 3 de la Ley. Los primeros son los de independencia y publicidad. Independencia, que como ya se ha dicho, apunta a la no injerencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Consejo, al igual que ninguno de los miembros del Consejo representa a ninguna otra institución estatal. La publicidad se pone de relieve en la publicidad de sus actos y en las sesiones públicas del Pleno.

Otros principios informadores del Consejo son el principio de cooperación y de interacción con el Poder Ejecutivo y Legislativo. Ambos se explican por la necesidad continua de cooperación de la sociedad civil con las distintas organizaciones estatales y porque las resoluciones del Consejo provienen también de actos y proyectos de normas de la Asamblea Nacional y del Gobierno.

Otro principio rector del Consejo es la igualdad entre los grupos que lo componen, como se aprecia en su igual representación y, por último, el principio de respeto mutuo de los intereses de cada una de las estructuras de la sociedad civil representadas.

#### *11.2.11.4. Funciones*

El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo que se expresa en el proceso de toma de decisiones de las autoridades búlgaras y en el que participa

---

<sup>1133</sup> Art. 17 de la Ley.

<sup>1134</sup> Art. 18.1 de la Ley.

un amplio espectro de la sociedad civil relacionada con los aspectos socioeconómicos.

Esa función general se acota en el artículo 2 de la Ley, al recogerse los objetivos que se cumplen con el desarrollo de las funciones del Consejo.

De esta manera, el Consejo cumple la función de fortalecer los principios constitucionales propios de un Estado democrático y social mediante la participación de un amplio abanico de representantes de la sociedad civil en los ámbitos socio-económicos<sup>1135</sup> y así poder reforzar los principios de la democracia participativa<sup>1136</sup>.

A causa de dicha participación, el Consejo sirve como plataforma institucional permanente de diálogo civil y también funciona como órgano que resuelve las consultas acerca de políticas económicas y sociales entre el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y el Consejo de Ministros y las estructuras de la sociedad civil organizada<sup>1137</sup>.

Con la creación del Consejo se responde así a las aspiraciones legales de los grupos sociales y económicos, es decir, de las estructuras de la sociedad civil, para expresar sus opiniones, manifestaciones y propuestas en relación con el proceso de toma de decisiones de las autoridades búlgaras que tengan impacto en sus intereses<sup>1138</sup>.

Las funciones concretas se detallan en el artículo 4.1 de la Ley. Así el Consejo debe adoptar y elaborar los dictámenes sobre proyectos de ley, los programas nacionales y planes nacionales relacionados con el desarrollo económico y social; los dictámenes sobre los actos de la Asamblea Nacional en materia de desarrollo económico y social; dictámenes sobre los problemas estratégicos de las políticas económicas y sociales; resoluciones sobre temas de actualidad en materias de las políticas económicas y sociales y de la sociedad civil; y, análisis acerca de los problemas de las políticas económicas y sociales.

El Consejo, además, organiza debates y efectúa las consultas con los representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil

---

<sup>1135</sup> Art. 2.1 de la Ley.

<sup>1136</sup> Art. 2.4 de la Ley.

<sup>1137</sup> Art. 2.2 de la Ley.

<sup>1138</sup> Art. 2.3 de la Ley.

acerca de los asuntos públicos importantes relativos al desarrollo económico y social<sup>1139</sup>.

Por Ley se recoge la competencia del Consejo para mantener contactos y cooperar con el Comité Económico y Social Europeo y con otras instituciones nacionales e internacionales similares<sup>1140</sup>.

Todas las formas en que se expresa el Consejo, en concreto, los dictámenes, resoluciones y análisis señalados en el artículo 4.1 son elaboradas a petición del Presidente de la República, del Presidente de la Asamblea Nacional o del Consejo de Ministros<sup>1141</sup>. Sea quien sea el proponente, como remitente que es, determinará el plazo en que debe expresarse el Consejo, plazo que no puede ser inferior a un mes a contar desde la recepción de la propuesta, salvo decisión del Presidente de la República utilizando su autoridad prevista en los artículos 98.4 y 101.1 de la Constitución<sup>1142</sup>.

Igualmente, el Consejo puede expresarse y trabajar a iniciativa propia, sobre las competencias que tiene asignadas en el artículo 4.1 de la Ley. En los supuestos de contactos y cooperación con el Comité Económico y Social Europeo y otras instituciones similares nacionales o internacionales, el Consejo remitirá las declaraciones aprobadas a las respectivas instituciones en el plazo de siete días hábiles<sup>1143</sup>.

Las instituciones que remitan su petición al Consejo, así como aquellas a las que se envíen las declaraciones de iniciativa propia, podrán pedir la participación de los representantes del Consejo para considerar o resolver problemas que han

---

<sup>1139</sup> Art. 4.2 de la Ley.

<sup>1140</sup> Art. 4.3 de la Ley.

<sup>1141</sup> Art. 5.1 de la Ley.

<sup>1142</sup> En este sentido el artículo 5.2 de la Ley del Consejo Económico y Social búlgaro remite a los artículos 98.4 y 101.1 de la Constitución de Bulgaria de 13 de julio de 1999. Los referidos artículos del texto constitucional disponen respectivamente que “El Presidente de la República puede promulgar las leyes” y que “En los términos establecidos en el párrafo 3 del artículo 88, el Presidente podrá devolver motivadamente una ley a la Asamblea Nacional para un debate adicional, que no será rechazada”. En este sentido el artículo 88.3 señala que “Todas las leyes aprobadas serán publicadas en la Boletín Oficial en los quince días siguientes a su aprobación”.

Ver <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>

<sup>1143</sup> Art. 5.4 de la Ley.

sido motivo de la declaración<sup>1144</sup>. Esta colaboración también se aprecia en el hecho de que las autoridades estatales y municipales están obligadas a proporcionar la información necesaria para el trabajo del Consejo, a menos que se establezca lo contrario en las leyes especiales<sup>1145</sup>.

### **11.2.12. El Consejo Económico de Finlandia**

#### *11.2.12.1. Introducción y naturaleza jurídica*

El Consejo Económico de Finlandia (VNK) fue creado el 14 enero de 1966 por medio de la Ley 2/1966. Desde entonces el Consejo forma parte del proceso de planificación financiera del Estado, en el que participaban al menos dos miembros del Gobierno y representantes de los sectores económicos del país<sup>1146</sup>. El Reglamento del Consejo Económico fue aprobado el 21 de ese mismo mes de enero<sup>1147</sup>.

En nuestros días, después de las nuevas normas aprobadas durante la primera mitad del año 2011, como son la Ley 189/2011, por el que se deroga la Ley 2/1966, del Consejo Económico y el Decreto del Gobierno 411/2011, del Consejo Económico, este órgano tiene principalmente las siguientes características:

- Su fin primario es servir de foro de estudio y discusión del estado de la economía y de las políticas económicas del país.
- No goza de independencia gubernamental, estando el Gobierno representado en el seno del mismo.
- Se trata de un órgano escasamente regulado.

#### *11.2.12.2. Composición*

El apartado 2 de la Ley 189/2011 enseña que el Consejo Económico incluye un mínimo de dos miembros del Gobierno; otros de sus miembros deben ser representantes de las organizaciones económicas y de otros organismos

---

<sup>1144</sup> Art. 5.5 de la Ley.

<sup>1145</sup> Art. 6 de la Ley.

<sup>1146</sup> Apartado 1 y 2 de la Ley 2/1966.

<sup>1147</sup> Decreto 19/1966.

considerados claves en la economía. Al menos uno de sus miembros debe representar al Banco de Finlandia.

En este mismo sentido el Decreto del Gobierno concreta aún más. Señala en su apartado primero que el Consejo lo forman un Presidente, un Vicepresidente, y un mínimo de diez y un máximo de veinte miembros.

Actualmente está compuesto por diecinueve personas que se distribuyen de la siguiente manera:

Un Presidente, que es el Primer Ministro de Finlandia; un Vicepresidente, que es el Ministro de Hacienda; y diecisiete miembros entre los que se encuentran ocho Ministros del Gobierno; tres miembros de las organizaciones empresariales; tres de la sindicales; y tres de otros cuerpos como son el Banco de Finlandia, el Director General de la Asociación finlandesa de Autoridades Locales y Regionales, y, el CEO de la Cámara Central de Comercio de Finlandia.

No existe por tanto una independencia respecto del Gobierno y el peso que mantiene la Administración en este Consejo Económico es inmensamente acusado.

Todos los miembros son nombrados por el Gobierno. Los miembros de las organizaciones son propuestos por las mismas organizaciones y el Gobierno los designa de acuerdo con esas propuestas.

Los miembros del Consejo lo son durante el tiempo que dura el mandato de un Gobierno<sup>1148</sup>, con posibilidad de renovación, mientras que los miembros que

---

<sup>1148</sup> Por un período de cuatro años. La Constitución de Finlandia de 11 de junio de 1999 señala en su artículo 60 que *“El Consejo de Gobierno se compone de un Primer Ministro y el número necesario de Ministros (..)”*. El artículo 61 continúa señalando en relación a la formación del Consejo de Gobierno que *“El Parlamento elige al Primer Ministro, quien es nombrado para este cargo por el Presidente de la República. Los restantes Ministros son nombrados por el Presidente de la República según la proposición del Primer Ministro elegido”*. Por otro lado la Constitución abarca la composición del Parlamento y de la legislatura en el artículo 24: *“El Parlamento es unicameral. Se compone de doscientos Diputados, elegidos por un mandato de cuatro años. Cada Legislatura comenzará una vez convalidados los resultados de las elecciones parlamentarias y continuará hasta que se hayan celebrado las siguientes elecciones parlamentarias”*.

además son miembros del Gobierno, su participación, como no puede sorprender, se limita al tiempo de duración del puesto ministerial<sup>1149</sup>.

### *11.12.2.3. Organización y funcionamiento*

El Consejo Económico, encuadrado dentro del gabinete del Primer Ministro, se organiza de acuerdo a sus normas por medio de los siguientes órganos:

- Un Presidente, que es quien convoca las reuniones y dirige los asuntos objeto de tratamiento<sup>1150</sup>.
- Un Vicepresidente, que es quien hará las funciones del Presidente si éste no puede asistir<sup>1151</sup>.
- Una Secretaría que prepara las reuniones del Consejo, organiza y publica los estudios e informes elaborados por el Consejo Económico. Por consiguiente, la Secretaría es el órgano que se encarga de la planificación e implementación de los asuntos tratados en el Consejo dentro del marco presupuestario aprobado<sup>1152</sup>. A través suyo se cuidan las relaciones con otras autoridades, instituciones u organizaciones involucradas en las investigaciones económicas. Además cumple cualesquiera otras funciones que el Presidente le encomiende<sup>1153</sup>. Para la consecución de sus cometidos tiene asignados a empleados públicos.

Año tras año el Consejo aprueba las directrices y los temas sobre los que versarán sus programas de trabajo, si bien los órdenes del día de las reuniones pueden ser objeto de modificación según las necesidades de cada momento.

Las reuniones del Consejo son por lo general mensuales. Comienzan con una ponencia de un miembro interno o de un especialista externo, que se extenderá hasta que comience el debate.

---

<sup>1149</sup> Apartado 2 del Decreto 411/2011.

<sup>1150</sup> Apartado 5 del Decreto 411/2011.

<sup>1151</sup> Apartado 5 del Decreto 411/2011.

<sup>1152</sup> Apartado 6 del Decreto 411/2011.

<sup>1153</sup> Así viene expresado en la página web del organismo. <http://vnk.fi/en/economic-council>

Para el correcto desarrollo de sus funciones, el Consejo Económico puede consultar a especialistas o incluso solicitar informes a comisiones especializadas<sup>1154</sup>.

Las reuniones y deliberaciones son confidenciales no haciéndose público el contenido de los debates, si bien, los informes preparados para las reuniones si son publicados por la Secretaría<sup>1155</sup>.

#### *11.2.12.4. Funciones*

Bajo el departamento o gabinete del Primer Ministro, el Consejo Económico sirve como foro de estudio y discusión del estado de la economía y de las políticas económicas del país. Para ello hay un encuentro, con el objetivo de dialogar y cooperar, entre el Gobierno, el Banco de Finlandia y los principales grupos de interés (sindicatos y patronal).

Las responsabilidades y competencias del Consejo se descubren en el apartado 3 del Decreto. Comprende:

- A. Evaluar la política económica y la situación, estructura y desarrollo de la economía nacional y de la economía del entorno.
- B. Examinar formas para la promoción de un equilibrado desarrollo económico por medio de las medidas de la Unión Europea, teniendo presente el crecimiento, el empleo, la solidez de las finanzas públicas, la distribución de la renta de los individuos, de las regiones y de las generaciones.
- C. Proporcionar información sobre la política monetaria común de la zona euro.
- D. Promover el diálogo social en los temas objeto del Consejo.
- E. Cooperar internacionalmente dentro de su ámbito de experiencia, en particular con Europa y el Comité Económico y Social Europeo, así como similares consejos nacionales.

---

<sup>1154</sup> Apartado 4 del Decreto 411/2011.

<sup>1155</sup> <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.en.escs-in-member-states-vnk>

Los asuntos que debaten se refieren a los siguientes temas<sup>1156</sup>:

- Los cambios en el entorno económico de Finlandia y los consiguientes retos y dificultades para adaptarse a los mismos.
- El uso eficiente de los recursos y medios para garantizar a medio y largo plazo la competitividad de la economía nacional.
- La política de empleo en el corto y mediano plazo.
- El sector público y la división del bienestar.

En conclusión, el Consejo Económico busca fortalecer el debate previo a la toma de decisiones acerca de las políticas económicas relacionadas con el desarrollo y la estructura económica de Finlandia.

### 11.3. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE CONFIGURACIÓN CONVENCIONAL

#### **11.3.1. El Consejo Consultivo para Asuntos Económicos y Sociales de Austria**

##### *11.3.1.1. Introducción y naturaleza jurídica*

Austria es un Estado en el que el diálogo y la colaboración social están muy arraigados, muy especialmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial como demostró la creación en 1945 de la Comisión Mixta para el asesoramiento por la Cámara de Comercio, y la Cámara del Trabajo para asesorar sobre los problemas sociopolíticos.

El Consejo Consultivo para los Asuntos Económicos y Sociales (BWS) es desde su establecimiento en el año 1963 un pilar clave para el diálogo y la cooperación social, teniendo en cuenta, eso sí, que en Austria el diálogo se extiende en todos los ámbitos de la política económica y social, considerándose

---

<sup>1156</sup> <http://vnk.fi/en/economic-council>

uno de los Estados europeos en los que el neocorporativismo tiene tradicionalmente mayor predicamento pese a su informal organización<sup>1157</sup>.

Sus orígenes más inmediatos se pueden apreciar en la Comisión para los Asuntos de Salarios y Precios. Se creó en 1957 con la intención primordial de estudiar la necesidad de aumentar los salarios, estando representados miembros del Gobierno y de los cuatro principales grupos de intereses socioeconómicos.

Igualmente la creación del BWS se forjó después de un acuerdo informal entre los cuatro grandes organismos de la industria: del lado empresarial, la Cámara Federal de Economía y la Cámara de la Agricultura y, del lado de los trabajadores, la Cámara Federal Laboral y la Confederación Sindical. Todos ellos representan intereses, algunos de afiliación obligatoria<sup>1158</sup> pero además constituyen desde sus orígenes en 1946 unos instrumentos esenciales de participación activa en el sistema político austriaco.

El acuerdo de creación del Consejo es, como ya hemos dicho, un acuerdo voluntario e informal, por lo que su funcionamiento no está reglado, sus trabajos se tramitan por la práctica acumulada y el Consejo carece de personalidad jurídica<sup>1159</sup>. Ahonda sus raíces en la libre voluntad de pacto entre las partes, como forma habitual del llamado modelo austriaco de “*Sozialpartnerschaft*” (“*asociación social*”).

De acuerdo con la práctica habitual del Consejo, enumeramos sus características principales:

---

<sup>1157</sup> En Austria el modelo de las relaciones laborales es definido como “paternariado social”. Significa que existe una estrecha colaboración entre el Estado, los empresarios y los sindicatos. BRUNET, I., PIZZI, A., MORAL, D., *Sistemas laborales comparados. Las transformaciones de las relaciones de empleo en la era neoliberal*, Anthropos, Barcelona, 2016, pág. 221. Ver también GLEITSMANN M., “La Concertación Social”, en *Boletín económico ICE*, nº 2743 (14-20 oct. 2002), págs. 41-43. El modelo económico austriaco tiene como una de sus premisas tanto la paz social como la armonía entre patronal y organizaciones de trabajadores.

<sup>1158</sup> Las Cámaras son representaciones legales de intereses de afiliación obligatoria para patronos y empleados. La excepción se encuentra en la Confederación Sindical.

<sup>1159</sup> Ver su página web: <http://www.sozialpartner.at/>

- Su funcionamiento no se encuentra regulado, ejerciendo sus actividades y funciones de acuerdo con la práctica acumulada.
- No tiene personalidad jurídica.
- No tiene presencia gubernamental.

#### 11.3.1.2. Composición

El Consejo lo componen veintiún miembros que se distribuyen entre dieciséis miembros del Consejo y cinco expertos permanentes.

Esos dieciséis miembros se corresponden con una distribución de cuatro miembros por cada organización que forma parte del Consejo: la Cámara Federal de Economía, la Cámara de la Agricultura, la Cámara Federal Laboral y la Confederación Sindical.

Los expertos son del mismo modo designados por las organizaciones sociales representadas, a excepción del jefe del Instituto Austriaco de Investigación Económica.

Todos ellos son nombrados por las autoridades ejecutivas competentes de las cuatro organizaciones atendiendo a sus respectivos reglamentos internos.

Además cuenta con dos Secretarios Generales, uno del lado de los empresarios y otro del lado de los trabajadores, que podrán ser sustituidos por sus respectivos suplentes.

El mandato de los miembros es en principio indefinido pudiendo ser cesado cuando lo considere oportuno la organización.

#### 11.3.1.3. Organización y funcionamiento

La peculiaridad del Consejo austriaco parte de la ausencia de sede y presupuesto, además de la inexistencia de procedimientos escritos<sup>1160</sup>.

---

<sup>1160</sup> “El Consejo Consultivo de Agentes Sociales para asuntos Económicos y Sociales de Austria (Beirat für Wirtschafts-und Sozialfragen)”, 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. 144. No consta en el libro quién es el autor del artículo.

La costumbre en el ejercicio de sus trabajos nos deja margen para señalar que los órganos son la Presidencia y los Secretarios Generales, los Grupos de Trabajo y el Pleno.

La Presidencia en el Consejo es rotativa por períodos de seis meses entre las cuatro organizaciones que representan a los interlocutores sociales. Sus funciones son la representación del Consejo y la dirección de las reuniones.

Los Secretarios Generales son dos, una secretaría le corresponde a las dos organizaciones del lado empresarial y la otra a las organizaciones del lado sindical. Su función más destacable es la labor de coordinación de los miembros del Consejo y el control de los informes y recomendaciones.

Los Grupos de Trabajo son los órganos en los que el Consejo decide delegar la responsabilidad de redactar los informes, a los que podrán asistir los asesores externos que se consideren oportunos. Sus trabajos son entregados al Consejo en Pleno.

El Pleno es el Consejo reunido y lo forman todos sus miembros. Es el que crea los Grupos de Trabajo y el que partiendo del informe entregado por éste, expresa las recomendaciones que son susceptibles de adoptar por unanimidad, en tanto que, las declaraciones del Consejo se toman por consenso, aunque puede darse el supuesto de abstenciones o votos minoritarios<sup>1161</sup>. Sus reuniones no son públicas y se reúne una vez al mes en la sede de la organización a la que pertenezca el miembro que presida el Consejo.

Los informes y recomendaciones se remiten a los Presidentes de las cuatro organizaciones, pudiéndolos publicar si se concede autorización. Por último, los informes también se remiten al Gobierno.

#### *11.3.1.4. Funciones*

Entre las tareas más destacables del Consejo están las de examinar los temas de política económica y social que afecten al país; formalizar recomendaciones para el intento de alcanzar un poder adquisitivo estable, un crecimiento económico constante y el pleno empleo; realizar propuestas para el conseguir la coordinación de las políticas económicas y sociales.

---

<sup>1161</sup> Ibid., pág. 145.

También le incumbe alcanzar consensos para mejorar la competitividad internacional, la investigación, una mayor productividad, y la promoción y desarrollo de habilidades y talentos mediante la enseñanza y la formación.

### **11.3.2. El Consejo Económico y Social de Eslovenia**

#### *11.3.2.1. Introducción y naturaleza jurídica*

En la República de Eslovenia una de las dos Cámaras parlamentarias, en este caso el Consejo Nacional<sup>1162</sup>, está formada por representantes de intereses sociales, económicos, profesionales y locales, por lo que, a diferencia de lo que ocurre en el resto de Estados de la Unión Europea (a excepción de parte del Senado irlandés) una de las Asambleas tiene la función de representar intereses socioeconómicos y locales.

Por esta razón, el Consejo Económico y Social no será el principal foro del país en el que se discutan por los representantes de las fuerzas sociales los asuntos socioeconómicos, si bien, a pesar de ello, el Consejo es una institución a destacar dentro del entramado administrativo esloveno.

El Consejo Económico y Social de la República de Eslovenia (ESS) se constituyó como consecuencia del Acuerdo sobre Política Salarial firmado en Liubliana el 25 de abril de 1994<sup>1163</sup>. El Acuerdo, que fue firmado por empresarios, trabajadores y el Gobierno en el año 1994, recogió en su apartado noveno la creación de un Consejo Económico y Social que debía comenzar sus trabajos dentro de los catorce días siguientes a la firma del Acuerdo.

---

<sup>1162</sup> La Constitución de Eslovenia de 23 de diciembre de 1991 regula el Consejo Nacional en los arts. 96-101. Brevemente resumimos que está formado por cuarenta miembros de acuerdo con la siguiente distribución: cuatro representantes de los empresarios; cuatro representantes de los trabajadores; cuatro representantes de los granjeros, artistas y comerciantes, y profesiones independientes; seis representantes de áreas no comerciales; veintidós representantes de intereses locales. Sus funciones principales son: tener iniciativa legislativa; capacidad para convocar referéndum; poder para que la Asamblea Nacional realice una nueva votación y, ejerce también, como un órgano consultivo de la Asamblea Nacional. La Ley sobre el Consejo Nacional es la Ley nº 44/1992.

<sup>1163</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la República nº 23/1994, de 6 de mayo de 1994.

El mismo Acuerdo, base jurídica primera del Consejo Económico y Social, recoge que se trata de un órgano tripartito (asociaciones de empresarios, trabajadores y Gobierno) que tiene como encomienda principal abordar cuestiones socioeconómicas y examinar las medidas relacionadas con la política económica y social propuestas por las instancias competentes y, además trata de otros temas relacionados con el campo específico del diálogo social<sup>1164</sup>.

Del mismo modo se considera que el Consejo es el principal órgano de consulta y de coordinación del diálogo social en Eslovenia. Por consiguiente tiene un papel de asesoramiento<sup>1165</sup>.

Además de esta destacada función, es una institución con un notable papel en la negociación de acuerdos sociales y políticos<sup>1166</sup>.

Por otro lado, de conformidad a la posibilidad que prevé el Acuerdo de 1994, se ha aprobado el Reglamento Interno de normas de procedimiento el 26 de septiembre de 1994<sup>1167</sup>, siendo modificado en última ocasión el 29 de junio de 2007<sup>1168</sup>.

De acuerdo con el acuerdo y con las normas de procedimiento del Consejo de Eslovenia, sus principales características son:

- Ser el principal órgano de consulta sobre las políticas económicas y sociales y de coordinación del diálogo social<sup>1169</sup>.
- Ser fruto de un acuerdo entre Gobierno, empresarios y sindicatos.
- Estar representado con una representación tripartita

#### 11.3.2.2. Composición

El artículo 4 de las normas de procedimiento del Consejo Económico y Social dispone, que el ESS tiene una composición tripartita (trabajadores,

---

<sup>1164</sup> Apartado 9 del Acuerdo sobre Política Salarial.

<sup>1165</sup> Ver su página web: <http://www.ess.si/>

<sup>1166</sup> <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.en.escs-in-member-states-ess>

<sup>1167</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la República nº 59/1994, de 30 de septiembre de 1994.

<sup>1168</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la República nº 82/2007, de 10 de septiembre de 2007.

<sup>1169</sup> Art. 1 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

empresarios y Gobierno) y que por ello deberá reflejar la igualdad en la representación de las tres partes llamadas socios o grupos.

Cada uno de los socios puede tener como máximo un número de ocho miembros, pudiendo cada uno de esos miembros tener un suplente con los mismos derechos que los titulares. Los miembros no son nombrados por un período concreto de tiempo, siendo el tiempo de duración del mandato una decisión propia de cada uno de los socios o grupos.

En estos momentos el Consejo lo componen veintidós miembros.

El Gobierno está representado por seis Ministros (de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales; de Hacienda; Desarrollo Económico y Tecnológico; Administraciones Públicas; Educación, Ciencia y Deporte; y Sanidad) y el Director del Instituto de Análisis Macroeconómico y Desarrollo.

Son ocho los miembros de los trabajadores que están representados en el Consejo, mientras que por parte de los empresarios y por parte del Gobierno son siete.

Los representantes de los trabajadores son designados por las asociaciones sindicales representativas o por las Confederaciones, esto es, cada una de ellas designará a un miembro. Por otro lado, los representantes de los empleadores serán designados por las asociaciones de empresarios y cámaras que trabajan en el territorio estatal.

Del mismo modo, cada uno de los interlocutores sociales designará a los miembros suplentes y deberá informar a los otros dos socios o grupos de su nombramiento.

#### *11.3.2.3. Organización y funcionamiento*

De acuerdo con los artículos 5 a 7 de las normas de procedimiento del Consejo Económico y Social, el Consejo se estructura en los siguientes órganos:

- Presidente;
- Vicepresidente;
- Secretario;
- Grupos de expertos permanentes o *ad hoc*.

El Presidente y el Vicepresidente del Consejo Económico y Social serán nombrados por el Consejo de entre sus miembros o suplentes, de modo que cada uno de los interlocutores sociales disponga de un año de la Presidencia o de la Vicepresidencia, si bien dicho plazo de un año puede ser inferior si así lo acuerdan los socios.

Durante los mandatos, el Presidente y el Vicepresidente del Consejo deberán representar a su grupo de interlocución social<sup>1170</sup>.

El Secretario del Consejo es nombrado por el Consejo bajo la propuesta de alguno de los socios, si bien el Secretario no es miembro del Consejo y mantiene el estatuto de funcionario.

El Secretario organiza los trabajos del Consejo y es el encargado de recopilar la documentación, hacer la convocatoria de las sesiones y del mantenimiento de los registros. A él también se le encomiendan las funciones de velar por la aplicación de las conclusiones y de las decisiones tomadas por el Consejo, al igual que del mantenimiento de los datos y el suministro de la información<sup>1171</sup>.

Por último, señalan las normas de procedimiento, que el Consejo podrá establecer Grupos Permanentes o *ad hoc* de expertos que serán los encargados de preparar el trabajo preparatorio para la toma de decisiones del Consejo. Por regla general estos grupos estarán formados por expertos independientes<sup>1172</sup>.

El Consejo Económico y Social de la República de Eslovenia suele reunirse mensualmente en sesiones plenarias, pero se debe reunir cuando lo solicite uno de los grupos de interlocutores sociales<sup>1173</sup> presentes en el Consejo.

Es el Presidente quien convoca y preside las sesiones o, en su caso, su sustituto. El orden del día es fijado por el Presidente de acuerdo con su criterio y las propuestas de otros miembros o grupos. En cada sesión se fijará el proyecto de orden del día de la próxima sesión del Consejo. Como regla general, las invitaciones a las sesiones y los documentos que serán objeto de estudio y discusión serán remitidos a los miembros del Consejo con cinco días de

---

<sup>1170</sup> Art. 5 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1171</sup> Art. 6 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1172</sup> Art. 7 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1173</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL. A. H., *op. cit.*, pág. 131.

antelación. Se invitará a las sesiones a los sindicatos más representativos a nivel nacional para obtener información.

En las reuniones, el Consejo no discute los temas de la agenda para los que no se haya preparado y remitido la documentación a tratar con suficiente antelación, salvo que al principio de la sesión y en caso de urgencia así lo decida el Consejo<sup>1174</sup>.

Las decisiones en el Consejo Económico y Social de Eslovenia se toman por unanimidad. Para lograr dicha unanimidad, con independencia del número de miembros, cada socio dispone de un voto.

Al exigirse la unanimidad en la toma de decisiones, si los socios no están de acuerdo en algún punto, las negociaciones continúan hasta que el consenso se alcance. La fecha límite para llegar a acuerdos se fija en la sesión antes de iniciarse las discusiones y negociaciones, si bien en ningún caso las negociaciones pueden extenderse por más de treinta días<sup>1175</sup>.

En el supuesto de que no exista consenso para votar entre los miembros de uno de los socios, ese grupo participará en reuniones por separado, por un plazo no superior a treinta días, a fin de lograr un consenso dentro del mismo.

Cada uno de los socios debe armonizar sus posiciones sobre el tema a debatir antes del comienzo de la sesión. Del mismo modo, cada uno de los socios nombrará un ponente y éste será la persona que los represente y la que deberá hablar para exponer la posición del socio o grupo. No obstante lo anterior, cada miembro del Consejo por separado tendrá derecho a manifestar su independiente opinión y hacer los comentarios que estime oportunos<sup>1176</sup>.

En caso de no existir consenso o unanimidad, el Consejo no puede adoptar una posición común sobre la cuestión.

Las posiciones y decisiones adoptadas por el Consejo se publican en el Diario Oficial de la República de Eslovenia y en los sitios donde decida el

---

<sup>1174</sup> Art. 8 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1175</sup> Art. 9 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1176</sup> Art. 9 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

Consejo<sup>1177</sup> y serán vinculantes para las autoridades y para los órganos de trabajo de los tres socios<sup>1178</sup>.

Con el fin de informar sin demora sobre sus trabajos, el Consejo Económico y Social, después de cada sesión, emite una comunicación pública o celebra una rueda de prensa<sup>1179</sup>.

Con carácter general las sesiones no son públicas. Si bien, los representantes de los grupos de intereses afectados por el tema que se va a discutir pueden ser invitados. Por otra parte, pueden ser invitados si así el Consejo lo decide antes de la convocatoria de la sesión, los medios públicos o los expertos individuales independientes<sup>1180</sup>.

#### *11.3.2.4. Funciones*

De forma general, el Consejo Económico y Social de la República de Eslovenia se ha creado para examinar las cuestiones y las medidas relativas a las políticas económicas y sociales y también para ocuparse sobre algunos asuntos relacionados con los campos específicos del diálogo social.

Esto es, por un lado tiene por misión llegar a acuerdos sociales por medio del diálogo social tripartito y ocupa también una función de asesoramiento.

Así, el artículo 2 de las normas de procedimiento señala que el Consejo vigilará la situación en los ámbitos económico y social, los elevará a debate y formará posiciones y propuestas para con sus campos de actuación y respecto a las áreas que son de importancia para los tres socios.

En particular, los campos básicos o sectores de competencia del Consejo son: el acuerdo social, los derechos sociales y los derechos de los seguros obligatorios, tales como pensiones, subsidios por incapacidad, asistencia social, indemnizaciones; cuestiones de empleo y relaciones laborales; sistema de

---

<sup>1177</sup> Art. 10 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1178</sup> Art. 3 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1179</sup> Art. 10 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1180</sup> Art. 10 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

negociación colectiva; de precios e impuestos; sistema económico y política económica; seguridad jurídica; cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, el Consejo de Europa y otras instituciones similares en la Unión Europea y de los Estados miembros de la Unión Europea; cogestión de los trabajadores; y el comercio de los derechos y libertades sindicales.

Además de las citadas áreas, el Consejo puede examinar y posicionarse en otros asuntos relacionados con asuntos económicos y sociales.

En el marco de sus áreas de trabajo, el Consejo debe participar en la preparación de la legislación, posicionándose al respecto mediante la emisión de opiniones y recomendaciones. Igualmente proporciona iniciativas para la adopción de nuevas leyes o para modificar las leyes vigentes y debe posicionarse y opinar acerca de los documentos de trabajo, propuestas y proyectos de reglamentos, de ordenanzas y de leyes. Por último emite el correspondiente juicio acerca del presupuesto del Estado y sobre la ejecución presupuestaria.

Las propuestas, recomendaciones y opiniones las presentará el Consejo Económico y Social a la Asamblea Nacional, al Consejo Nacional, a los expertos y al público en general<sup>1181</sup>.

### **11.3.3. El Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa**

#### *11.3.3.1. Introducción y naturaleza jurídica*

El Consejo de Acuerdo Económico y Social (RHSD CR) se estableció bajo la denominación de El Consejo del Acuerdo Social en el año 1990<sup>1182</sup> como consecuencia de la pretensión de crear una institución en la República Checa que sirviera de plataforma para el diálogo social entre el Gobierno, los empresarios y los sindicatos.

En nuestros días, el Consejo es un órgano que sirve para la negociación entre los sindicatos, empresarios y el Gobierno de la República Checa y que tiene como fin principal llegar a acuerdos en las cuestiones esenciales del ámbito socioeconómico<sup>1183</sup>.

---

<sup>1181</sup> Art. 3 del Reglamento Interno por el que se aprueban las normas de procedimiento.

<sup>1182</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL. A. H., *op. cit.*, pág. 37.

<sup>1183</sup> Ver su propia página web: <http://www.mpsv.cz/cs/6434>

Además, con esta institución se quiere lograr un desarrollo eficiente de la economía y aumentar el nivel de vida de los ciudadanos checos. Para ello y en un ambiente de respeto mutuo en las negociaciones, se pretende alcanzar la paz social entre esas organizaciones que generalmente representan intereses en conflicto.

Su creación y funcionamiento no están previstos legalmente, por lo que las pautas se fueron definiendo mediante los acuerdos adoptados en la institución, aprobándose los Estatutos<sup>1184</sup> y las Reglas de Procedimiento en 1997, si bien se aprobaron unas nuevas Reglas de Procedimiento en el Pleno de 27 de abril de 2015.

Atendiendo a los Estatutos podemos señalar que el Consejo de Acuerdo Económico y Social posee las siguientes características:

- Es un órgano creado mediante el acuerdo firmado entre Gobierno, sindicatos y empresarios.
- Se trata de un órgano para la negociación entre Gobierno, sindicatos y empresarios<sup>1185</sup>.
- Se establece como una plataforma institucionalizada para el diálogo social<sup>1186</sup>.

#### *11.3.3.2. Composición*

El Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa tiene una composición de carácter tripartito. Lo integran veintidós miembros que se distribuyen entre los ocho representantes del Gobierno, los siete representantes de los empresarios y los siete representantes de los sindicatos.

Los representantes del Gobierno son el Primer Ministro y siete Ministros del Gobierno.

De los representantes de los empresarios las organizaciones que quieran participar, deben cumplir una serie de criterios de representatividad. A saber<sup>1187</sup>:

---

<sup>1184</sup> Los Estatutos sufrieron una significativa modificación el 22 de agosto de 2004.

<sup>1185</sup> Art. 1 de los Estatutos.

<sup>1186</sup> Art. 1 de los Estatutos.

<sup>1187</sup> Anexo N° 1 de los Estatutos.

- Ser representantes de grandes, medianas y pequeñas empresas de la industria, la construcción, el transporte, la agricultura, el comercio y los servicios y deben emplear a personas en esas áreas.
- Operar a nivel nacional y disponer de representación regional.
- Encontrarse registradas bajo la Ley N° 83/1990, sobre las asociaciones de ciudadanos en su redacción vigente.
- No pueden llevar a cabo actividad política en el sentido que recoge la Ley de Partidos Políticos y Movimientos.
- Representar a un mínimo de cuatrocientos mil empleados.

En cuanto a los representantes sindicales y sus requisitos para la representatividad estos son<sup>1188</sup>:

- Estar registradas bajo la Ley N° 83/1990, sobre las asociaciones de ciudadanos en su redacción vigente y no llevar a cabo actividad política en el sentido que recoge la Ley de Partidos Políticos y Movimientos.
- Ser organizaciones independientes del Gobierno y de los empresarios.
- Promocionar activamente los intereses económicos y sociales de sus miembros y realizar la negociación colectiva a nivel empresarial y sectorial.
- Organizarse confederalmente, es decir, asociando al menos a tres sindicatos que representen diversos sectores.
- Operar a nivel nacional.
- La organización debe además demostrar que representan a un mínimo de ciento cincuenta mil miembros

Los miembros del Consejo no están sujetos a ninguna limitación temporal de sus cargos, si bien, hay puestos, como los del grupo del Gobierno, que se mantendrán mientras persista su cometido en el Gobierno de la República.

#### *11.3.3.3. Organización y funcionamiento*

Recoge el artículo 3 de los Estatutos del Consejo que sus órganos son:

- El Pleno;

---

<sup>1188</sup> Anexo N° 2 de los Estatutos.

- La Mesa;
- La Secretaría;
- Equipos y Grupos de Trabajo.

El Pleno es el supremo órgano de negociación y lo componen los veintidós miembros.

En el seno de sus reuniones se discuten los conceptos de los proyectos de ley seleccionados y las tendencias y pautas fundamentales para su desarrollo. Tiene encomendado el propósito de suavizar y resolver los litigios, problemas y discordias entre los socios que derivan del artículo 2 del Estatuto (en relación con la política económica; las relaciones laborales, la negociación colectiva y empleo; asuntos sociales; los salarios; servicios públicos y la Administración Pública; la seguridad; el desarrollo de los recursos humanos y la formación; y la integración de la República Checa en la Unión Europea) y solucionar las situaciones que ponen en peligro la paz social<sup>1189</sup>.

A propuesta de la Mesa, es el Pleno el que fija el orden del día y nombra a los jefes de equipos y Grupos de Trabajo<sup>1190</sup>.

El Pleno se reúne de manera general cada dos meses y las sesiones son convocadas al menos con una semana de antelación. En casos extraordinarios el Presidente puede convocar el Pleno si lo proponen un mínimo de cuatro miembros de cada grupo<sup>1191</sup>.

Las sesiones son públicas a no ser que el mismo órgano decida lo contrario. Para iniciar los debates es necesario un *quórum* de al menos cuatro miembros por grupo.

Finalmente se levanta acta de la reunión en el que aparece reflejado el acuerdo, las conclusiones y las diferentes posiciones de las delegaciones o grupos. Las decisiones se toman por consenso.

La Mesa es el órgano ejecutivo que opera entre las sesiones del Pleno. Está formada por el Presidente y tres Vicepresidentes, que son designados por cada

---

<sup>1189</sup> Art. 4 de los Estatutos.

<sup>1190</sup> Art. 4 de los Estatutos.

<sup>1191</sup> Art. 2 de las Reglas de Procedimiento.

uno de los grupos, mientras que el Presidente es el Primer Ministro de la República Checa.

Sus cometidos pasan por examinar y discutir los documentos y en particular los temas recogidos en el artículo 2 del Estatuto. Por otro lado, determina y evalúa el desarrollo de la cooperación social, resuelve las situaciones que ponen en peligro la paz social e informa al Pleno de los resultados de sus negociaciones.

En el supuesto de que un asunto urgente lo requiera, es el órgano que informa a todos los grupos del Consejo. Además, teniendo en cuenta las recomendaciones de los equipos de trabajo, diseña el orden del día que luego será finalmente fijado por el Pleno. Del mismo modo, propone al Pleno el nombramiento de los jefes de los equipos y Grupos de Trabajo y según las necesidades que vayan surgiendo puede establecer grupos temporales de trabajo<sup>1192</sup>.

La Mesa es convocada y presidida por el Presidente, excepto en el supuesto de ausencia de éste, en cuyo caso le corresponde a uno de los Vicepresidentes (hay dos Vicepresidencias). La periodicidad y frecuencia de sus reuniones es mensual y al menos con catorce días de antelación a la sesión del Pleno. Sus sesiones no son públicas salvo acuerdo de la misma en contrario<sup>1193</sup>.

Los Equipos y Grupos de Trabajo son los órganos de expertos que estudian técnicamente los asuntos objeto de análisis. La diferencia principal entre los equipos y los grupos es la temporalidad de sus trabajos. Los equipos son órganos permanentes, mientras que los grupos tienen un carácter temporal y excepcional.

Ambos órganos discuten en un primer momento los materiales, elaboran y manifiestan sus opiniones expertas para las autoridades del país y cooperan en la creación de los proyectos de normas con rango de ley.

Cada uno de los tres grupos o delegaciones que componen el Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa (Gobierno, empresarios y sindicatos) debe estar representado por un máximo de tres a excepción del equipo

---

<sup>1192</sup> Art. 5 de los Estatutos.

<sup>1193</sup> Art. 3 de las Reglas de Procedimiento.

de trabajo para la Unión Europea que está compuesto por delegaciones de siete miembros.

Entre los distintos equipos de trabajo que existen, son especialmente relevantes: el de política económica, relaciones laborales, negociación colectiva y empleo; y el de asuntos sociales, o de educación y recursos humanos<sup>1194</sup>.

Tanto los equipos como los Grupos de Trabajo se reúnen cuando sea necesario, y son convocados por sus respectivos jefes, debiendo en todo momento informar a la Secretaría del Consejo de la fecha y del contenido de las reuniones.

De sus reuniones se levantan actas y en ellas se debe incluir: el título del equipo y el grupo; la fecha y el lugar de reunión; el título del documento discutido; un listado de otros documentos discutidos; las características de las cuestiones decididas; las conclusiones de la reunión especificando las opiniones de todos los grupos o delegaciones tanto en lo que estuvieron de acuerdo como de sus opiniones diferentes; la firma del jefe del equipo de trabajo o grupo, y la lista de asistentes.

Antes de finalizar la reunión, los participantes aprobarán las conclusiones<sup>1195</sup>.

La Secretaría del Consejo es el órgano encargado de la preparación de los programas y es el que prepara técnica y organizativamente la institución. Debe además elaborar las actas, organizar las conferencias de prensa, llevar la política de comunicación y debe entregar la redacción final de los proyectos gubernamentales presentados a la Cámara de Diputados.

El titular de la Secretaría es el Secretario General. Es nombrado por el Gobierno de la República Checa sobre la base del consenso de los tres grupos o delegaciones.

#### *11.3.3.4. Funciones*

Es el órgano en la República Checa que dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales intenta llegar a consensos en cuestiones esenciales para el desarrollo económico y social.

---

<sup>1194</sup> Art. 6 de los Estatutos.

<sup>1195</sup> Art. 5 de las Reglas de Procedimiento.

Es un órgano de negociación en el que se trata de resolver los problemas de interés general de la Nación relacionados especialmente con la política económica, las relaciones laborales y la negociación colectiva y el empleo, los asuntos sociales, los sueldos y los salarios, los servicios públicos y la Administración Pública, la seguridad, los recursos humanos y la formación y la posición de la República Checa en la Unión Europea<sup>1196</sup>.

### 11.3.4. El Consejo Económico y Social de Croacia

#### 11.3.4.1. Introducción y naturaleza jurídica

Croacia es un país europeo, el más recientemente incorporado a la Unión Europea, en el que el diálogo social es transversal y en el que existen, desde el nivel empresarial hasta el nivel nacional, distintos mecanismos institucionales de diálogo.

El Código de Trabajo de 9 de diciembre de 2009 dispone en su capítulo XXI y en particular en sus artículos 285 y 286, la posibilidad de crear un Consejo Económico y Social.

El Código de Trabajo configura al Consejo Económico y Social como un foro en el que se abordan las cuestiones y problemas económicos y sociales, en especial, la protección y promoción de los derechos e intereses de los trabajadores y de los empresarios; la realización de coordinación de las políticas económicas, sociales y de desarrollo; el fomento de la celebración y aplicación de convenios colectivos y su armonización y todo sobre la base de la cooperación trilateral de Gobierno, sindicatos y asociaciones de empleadores. Su creación es por acuerdo entre las tres partes.

El primer Consejo Económico y Social se estableció en 1994<sup>1197</sup> y es la institución más destacada que del diálogo social tripartito existe en Croacia y es

---

<sup>1196</sup> Arts. 1 y 2 de los Estatutos.

<sup>1197</sup> <http://www.sssh.hr/en/static/fields-of-work/social-dialogue/economic-and-social-council-43>

en ella en la que el Gobierno junto con los interlocutores sociales cooperan guiados por los principios de respeto mutuo, confianza y compromiso<sup>1198</sup>.

En este orden de cosas, el Consejo Económico y Social de Croacia (SP) tiene una cobertura legal (la del Código de Trabajo) pero su creación se debe al acuerdo entre el Gobierno, los sindicatos y las asociaciones de empresarios. Es por ello, que el 5 de julio de 2013 se aprobó un nuevo Convenio Constitutivo del Consejo Económico y Social, que ha sido desarrollado por el propio Consejo aprobando su Reglamento Interno el 25 de julio de 2013.

Atendiendo al Convenio Constitutivo, las principales notas de este Consejo Económico y Social son:

- Se trata de un órgano previsto legalmente pero cuya creación fue fruto del acuerdo entre Gobierno e interlocutores sociales.
- Es un órgano de composición tripartita.
- Su función principal es la protección y promoción de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos croatas.

#### *11.3.4.2. Composición*

Se compone de catorce miembros. Las organizaciones empresariales cuentan con cuatro representantes, otros cuatro también las asociaciones sindicales, mientras que el Gobierno tiene seis representantes<sup>1199</sup>. Su mandato es por un año renovable.

Todo miembro cuenta con un suplente.

#### *11.3.4.3. Organización y funcionamiento*

Los órganos con los que cuenta el Consejo son: Presidente; Vicepresidentes; las sesiones del Consejo; y las Comisiones de Trabajo.

El Presidente es nombrado por un año acordado por la mayoría del Consejo, alternativamente de entre los representantes de los sindicatos, de los

---

<sup>1198</sup> Art. 2 del Convenio Constitutivo del Consejo Económico y Social de 5 de julio de 2013.

<sup>1199</sup> Art. 5 del Convenio Constitutivo.

empresarios y del Gobierno<sup>1200</sup>. Sus funciones principales se resumen en la representación del Consejo, en convocar las reuniones del Consejo previa consulta con los Vicepresidentes; proponer la agenda del Consejo en consulta con los Vicepresidentes; garantizar el cumplimiento durante las sesiones de las reglas de procedimiento; supervisar la aplicación de las opiniones, conclusiones y decisiones del Consejo; implementar la publicidad del Consejo y, realizar cualquier otra tarea que le asigne el Consejo<sup>1201</sup>.

Los Vicepresidentes son dos y deben ser de los grupos a los que no pertenece el Presidente. Son nombrados por un año y además de asistir al Presidente en su labor, el Presidente puede confiarles actividades dentro del ámbito de sus competencias y por supuesto el primer Vicepresidente es el que sustituye al Presidente en caso de ausencia de éste<sup>1202</sup>.

Las sesiones del Consejo son el equivalente al Pleno en la mayoría de Consejos Económicos y Sociales de las naciones de Europa y es el lugar en el que todos los miembros titulares se reúnen. En el supuesto de ausencia de uno de ellos participa su suplente.

Las sesiones pueden ser ordinarias (celebradas normalmente una vez al mes y de acuerdo con el programa de trabajo aprobado por el Consejo) y extraordinarias, siendo las extraordinarias las que se convocan en caso de emergencia o en circunstancias particularmente complejas<sup>1203</sup>.

Las sesiones son convocadas por escrito por el Presidente del Consejo, en consulta con los Vicepresidentes, siendo la comunicación de la convocatoria por e-mail y con al menos siete días laborables de antelación o, de tres días hábiles, cuando concurren circunstancias excepcionales y con acuerdo del Presidente y Vicepresidentes<sup>1204</sup>.

A las sesiones, además de los miembros del Gobierno, pueden ser invitados representantes de los interlocutores sociales que no estén representados en el Consejo, expertos de distintos campos, así como otras personas cuya participación

---

<sup>1200</sup> Art 12 del Convenio Constitutivo.

<sup>1201</sup> Art. 6 de las Reglas de Procedimiento y de sus Órganos de Trabajo.

<sup>1202</sup> Art. 7 de las Reglas de Procedimiento y de sus Órganos de Trabajo.

<sup>1203</sup> Art. 13 Reglas de Procedimiento y de sus Órganos de Trabajo.

<sup>1204</sup> Art. 14 Reglas de Procedimiento y de sus Órganos de Trabajo.

pueda contribuir a un trabajo más eficaz. La participación de esas personas ajenas al Consejo debe anunciarse al Servicio Independiente<sup>1205</sup>.

Las sesiones del Consejo están sujetas a *quórum*. Éste está fijado en la presencia de la mayoría de los miembros de cada uno de los tres grupos. Para su examen, los miembros titulares y suplentes están obligados a informar al Servicio Independiente acerca de su participación en la sesión al menos con un día hábil de antelación, examinando el Presidente al comienzo de la sesión si existe o no el mínimo exigible<sup>1206</sup>.

Al comienzo de cada punto del orden del día, el Presidente concede la palabra a los miembros del Consejo y a las personas invitadas por el orden en que se inscribieron. Después del debate se deciden las cuestiones preguntando el Presidente acerca de una propuesta de declaración o acuerdo. Si no existiera acuerdo, el Presidente solicitará que cada grupo exprese una opinión concreta sobre la propuesta discutida y en la que existen discrepancias, que debe ser entregada al Servicio Independiente. La opinión común y en su caso los votos particulares quedarán reflejados en el acta de la sesión, se envía al Ministerio correspondiente y se publicará en la web del Consejo y en la del Ministerio de Trabajo<sup>1207</sup>.

Las Comisiones de Trabajo son los órganos de trabajo del Consejo y son los órganos que presentan al Consejo las propuestas de dictámenes. Tienen también una estructura tripartita, formada por cuatro miembros de cada grupo. En estos momentos, de acuerdo con el artículo 2 de las Reglas de procedimiento de 25 de julio de 2013, las Comisiones Permanentes son: la Comisión para la política salarial, el sistema fiscal y el nivel de vida; la Comisión de política social; la Comisión de empleo, educación y armonización con el mercado de trabajo; Comisión para la legislación, la negociación y la protección de los derechos colectivos; y, la Comisión para el desarrollo sostenible, la promoción de la economía, la energía y el cambio climático.

---

<sup>1205</sup> Art. 15 de las Reglas de Procedimiento y de sus Órganos de Trabajo. El Servicio Independiente es una oficina encuadrada dentro del Ministerio de Trabajo y Pensiones que tiene asumidas funciones para el Consejo. Su denominación completa es Servicio Independiente de Cooperación Social.

<sup>1206</sup> Art. 16 y art. 17 de las Reglas de Procedimiento y de sus Órganos de Trabajo.

<sup>1207</sup> Arts. 21-28 de las Reglas de Procedimiento y de sus Órganos de Trabajo.

#### 11.3.4.4. Funciones

De una manera muy genérica, las funciones del Consejo Económico y Social de Croacia se centran en identificar y realizar actividades concertadas que van dirigidas a la protección y promoción de los derechos económicos y sociales, esto es, hacia los intereses de los empresarios y de los trabajadores. Busca también el Consejo la armonización y desarrollo de las políticas económicas y sociales y la promoción de la celebración y aplicación de convenios colectivos.

De acuerdo con el artículo 285.3 del Código de Trabajo de Croacia sus funciones pasan por:

- Estudiar y evaluar los efectos de las medidas de las políticas económicas y sociales para la estabilidad económica y social;
- Estudiar y evaluar la influencia de los precios y de los salarios en la estabilidad económica y para el desarrollo;
- Exponer razonadamente al Ministro de Trabajo sobre todas las cuestiones relacionadas con la celebración y aplicación de los convenios colectivos, así como una evaluación del impacto de la aplicación de los convenios;
- Proponer al Gobierno, a los empresarios y a los trabajadores y a sus asociaciones de más alta representación, llevar a cabo una política coordinada de precios y salarios;
- Establecer una lista de mediadores y unas reglas para los procedimientos de conciliación, promoviendo además la resolución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo;
- Opinar sobre los proyectos de ley en materia de trabajo y seguridad social;
- Promover la cooperación tripartita para abordar los problemas socioeconómicos;

Por todo lo anterior, el Consejo es un ente consultivo que expresa su opinión sobre los proyectos normativos recogidos en el Plan Anual de actividades normativas que el Gobierno aprueba. Ello permite al Consejo determinar un programa de trabajo y la posibilidad de estudiar los proyectos normativos con anterioridad a su aprobación.

Además es un ente preocupado por la solución pacífica de los conflictos colectivos y de la promoción de la celebración de convenios colectivos.

### **11.3.5. El Comité Económico y Social de la República Eslovaca**

#### *11.3.5.1. Introducción y naturaleza jurídica*

El Comité Económico y Social de la República Eslovaca (HSV SR) se estableció el 4 octubre de 2005, aunque comenzó a funcionar en diciembre de 2005. Su creación se debe al pacto entre el Gobierno y una serie de entidades legales del ámbito socioeconómico entre las que se encontraban representantes de empresarios y de trabajadores.

Posteriormente, fue significativa la firma del memorando de cooperación que el 25 de marzo de 2008 firmaron el Comité y el Gobierno de Eslovaquia para potenciar los esfuerzos en el desarrollo del diálogo social entre la sociedad civil y el Gobierno. Para lograrlo se acordó la necesidad de cooperar por medio de reuniones, intercambios de opinión e información sobre los asuntos que se tratan en el Comité Económico y Social Europeo y en el Consejo de Europa<sup>1208</sup>.

En cuanto a su regulación, ésta se encuentra en los Estatutos de 4 de octubre de 2005<sup>1209</sup> y ateniendo a ellos señalamos que:

- Es un órgano en el que están representados los trabajadores, los empresarios y otros grupos de la sociedad civil organizada.
- Es un órgano para el desarrollo del diálogo social.
- Se trata de un órgano de colaboración con otras instituciones del Estado, como son por ejemplo, el Consejo Nacional y el Gobierno.

#### *11.3.5.2. Composición*

De acuerdo con el modelo estipulado en el Comité Económico y Social de Europa, el Comité de Eslovaquia se articula en tres grupos, a saber: grupo I (empresarios), grupo II (trabajadores) y un grupo III (otros grupos de interés de la sociedad civil).

---

<sup>1208</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL. A. H., *op. cit.*, pág. 123.

<sup>1209</sup> En su página web: <http://hsvsr.sk/>

Su presencia en el Comité puede venir dada o por ser miembro fundador o por ser miembros ordinarios<sup>1210</sup>.

Los miembros fundadores son desde el año 2005<sup>1211</sup>: por la parte empresarial, la Cámara de Comercio e Industria de Eslovaquia y la Federación de Asociaciones de Empresarios de la República de Eslovaquia; por el lado de los trabajadores, la Confederación de Sindicatos de la República de Eslovaquia; mientras que por el grupo de otros intereses de la sociedad civil es miembro fundador la Conferencia de Rectores de Eslovaquia.

Por otro lado, para tener representación en el Comité si no se es miembro fundador, se requiere de varios requisitos, a saber<sup>1212</sup>:

En el grupo de empresarios, sus representantes son designados por sus asociaciones más representativas que agrupen a empresarios de diversos sectores y que en conjunto al menos empleen a setenta y cinco mil personas en al menos cinco regiones de la República.

Los miembros de los representantes de los trabajadores son propuestos por las asociaciones representativas de los sindicatos que representan al menos setenta y cinco mil empleados con representación intersectorial en al menos cinco regiones de la República.

Los representantes de los otros grupos de interés de la sociedad civil son nominados por las asociaciones e instituciones representativas cuyas actividades se llevan a cabo en un nivel nacional, que estén acreditadas por la Unión Europea y que al menos lleven en funcionamiento tres años.

En estos momentos son representantes<sup>1213</sup>: por el grupo I, la Federación de Asociaciones de Empresarios de la República de Eslovaquia, la Cámara de Comercio e Industria de Eslovaquia, la Unión de Transportes, Correos y Telecomunicaciones, y, la Cámara de Agricultura y de Alimentos. Por el grupo II, la Confederación de Sindicatos de la República de Eslovaquia; mientras que por el grupo III, el Instituto de Economía de la Academia de Ciencias, la Conferencia de Rectores de Eslovaquia y los Pensionistas de Eslovaquia.

---

<sup>1210</sup> Art. V de los Estatutos.

<sup>1211</sup> Art. II de los Estatutos.

<sup>1212</sup> Art. V de los Estatutos.

<sup>1213</sup> [http://hsvsr.sk/?page\\_id=2](http://hsvsr.sk/?page_id=2)

Su mandato es por dos años.

#### *11.3.5.3. Organización y funcionamiento*

Según recoge el artículo VII de los Estatutos, los órganos de Comité son: el Pleno, el Consejo de Administración, la Comisión de Auditoría y el Presidente.

El Pleno es el órgano supremo del Comité Económico y Social de Eslovaquia y se compone de todos los miembros del Comité. Cada miembro dispone de un voto. Las competencias del Pleno se recogen en el artículo VIII de los Estatutos, y entre ellas se puede destacar que: le corresponde determinar las principales líneas de actuación y de dirección del Comité; que es el órgano que presenta informes sobre sus actividades; aprueba su presupuesto; aprueba las designaciones al Comité Económico y Social Europeo; elige y cesa al Presidente, a los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Auditoría; y es además el órgano al que le corresponde adoptar los acuerdos que se le sometan, así como, determinar la cuota de afiliación.

El Consejo de Administración está formado por nueve miembros incluyendo al Presidente y a los dos Vicepresidentes. Sus funciones incluyen la gestión y el manejo de los fondos y bienes del Comité; la aprobación del plan de acción anual; la elaboración del proyecto del presupuesto; informar sobre sus actividades durante el Pleno; el registro de los miembros del Comité, y adoptar las resoluciones que no sean competencia de ningún órgano del Consejo.

Se reúne al menos dos veces al año previa convocatoria del Presidente y con al menos catorce días de antelación<sup>1214</sup>.

La Comisión de Auditoría es el órgano de control del Comité y se compone de al menos tres miembros, siendo cada uno designado por cada grupo. Tiene como competencias principales el control del cumplimiento de los estatutos del Comité; el control de la gestión financiera; comprobar el patrimonio y la forma de disposición de los bienes; el control de la ejecución de las resoluciones del Pleno; la evaluación en la ejecución de actividades y proponer medidas para poner

---

<sup>1214</sup> Art. IX de los Estatutos.

remedio a cualquier deficiencia del Comité. La Comisión de Auditoría se reúne como mínimo una vez al año<sup>1215</sup>.

El Presidente, como representante del Comité, es su representante legal, por lo que está autorizado para actuar en su nombre, siendo además el encargado de gestionar las actividades entre las reuniones del Consejo de Administración y las actividades del Pleno<sup>1216</sup>.

#### 11.3.5.4. Funciones

En unos términos muy clarificadores se expresa el Preámbulo de los Estatutos de 4 de octubre de 2005 cuando concreta que la función fundamental del Comité, es contribuir a la profundización y al desarrollo del diálogo social entre los interlocutores sociales y las organizaciones empresariales de la República con el fin de incrementar la confianza y el entendimiento mutuo en la mejora del modelo de la democracia pluralista y participativa.

De manera más específica, el artículo III de los Estatutos dispone que las actividades del Comité Económico y Social de la República Eslovaca (HSV SR) son:

- Desarrollar y profundizar el diálogo social.
- Apoyar el cumplimiento de los objetivos del Comité Económico y Social Europeo en la República Eslovaca.
- Unificar las opiniones y las recomendaciones de los representantes de los distintos grupos socioeconómicos y su remisión a las autoridades competentes, las instituciones de la República Eslovaca y de la Unión Europea.
- Coordinar la presentación de los distintos miembros individuales de la República en el Comité Económico y Social Europeo sobre los temas de los grupos socioeconómicos.
- Preparar y presentar las propuestas para la designación de los representantes de los distintos grupos socioeconómicos en el Comité Económico y Social Europeo.

---

<sup>1215</sup> Art. X de los Estatutos.

<sup>1216</sup> Art. XI de los Estatutos.

- Colaborar con el Consejo Nacional, el Gobierno y los demás órganos de la Administración Estatal y Local.

### 11.3.6. El Consejo Tripartito de la República de Lituania

#### 11.3.6.1. Introducción y naturaleza jurídica

Hasta 1991 Lituania, y antes de su entrada en la Unión Europea, estuvo sujeta al socialismo soviético de planificación, por lo que el primer acuerdo en plena libertad entre Gobierno, sindicatos y empresarios no fue hasta mediados de 1995, siendo un hito significativo cuando el 5 de mayo se firmó el Acuerdo entre las tres partes con el objeto de resolver los problemas económicos, sociales y laborales del país mediante la mutua cooperación en el seno del Consejo Tripartito de la República (LRTT)<sup>1217</sup>.

El Acuerdo se firmó siguiendo las disposiciones del Convenio de la OIT N<sup>o</sup> 144 sobre consultas tripartitas<sup>1218</sup>, y su Reglamento Interno se aprobó el 29 de junio del año 2010, modificado por decisión del mismo Consejo Tripartito el 25 de noviembre de 2014 y el 9 de febrero de 2016. Desde el punto de vista jurídico interesan también las notas que sobre el Consejo Tripartito ha recogido el artículo 45 del Código Laboral lituano de 4 de junio de 2002<sup>1219</sup>.

Del estudio de esas normas podemos concluir que:

- Tiene una composición tripartita.
- Sus trabajos están en línea con los objetivos y funciones del Comité Económico y Social Europeo.
- Sus actividades parten de la igualdad de los grupos, del consenso en la toma de decisiones y en las recomendaciones de sus decisiones.

---

<sup>1217</sup> <http://lrrtt.pensijuskaiciuokle.lt/trisales-tarybos-veikla/istorija/>

<sup>1218</sup> El Convenio se firmó el 2 de junio de 1976 y es el Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

<sup>1219</sup> CHABANET, D., y TRECHSEL. A. H., *op. cit.*, pág. 82.

Principalmente el artículo 45 del Código Laboral se refiere a aspectos bastante vagos, como son que el Consejo debe estar formado por igual número de representantes del Gobierno, de los sindicatos y de las organizaciones de empresarios (art. 45.1); que sus funciones, derechos y procedimientos de organización de los trabajos se establecerán en el Reglamento (art. 45.2) o que éste se publicará en el Boletín Oficial (art. 45.3).

#### *11.3.6.2. Composición*

El Consejo está integrado por no más de veintiún miembros (siete miembros por cada grupo) y lo componen representantes de los trabajadores, de los empresarios y del Gobierno<sup>1220</sup>.

Son miembros:

- Representantes de los trabajadores: por acuerdo por las federaciones nacionales de sindicatos de Lituania.
- Representantes de los empleadores: por acuerdo de las organizaciones de empresarios nacionales de Lituania.
- Representantes del Gobierno: por decisión del Gobierno de la República de Lituania.

#### *11.3.6.3. Organización y funcionamiento*

La organización del Consejo Tripartito de la República de Lituania tiene como órganos destacables la Presidencia, el Pleno, las Comisiones y la Secretaría<sup>1221</sup>.

El Presidente es quien dirige las actividades del Consejo y es elegido de acuerdo con el principio de rotación cada seis meses. A él le corresponde aprobar la agenda de las reuniones al menos con siete días de antelación a la reunión.

El Pleno del Consejo se reúne una vez al mes a no ser que el mismo Consejo decida que no es necesario. Cada uno de los grupos que conforman el Consejo puede solicitar la convocatoria de reuniones extraordinarias. Es necesario para la validez de las reuniones que se hayan presentado, al menos, la mitad de los miembros de los tres grupos. Las decisiones se toman por consenso.

El Consejo puede establecer Comisiones Permanentes y Temporales para el examen de cuestiones, propuestas y conclusiones. Cada una de estas Comisiones está integrada por miembros de los tres grupos. Los acuerdos en las Comisiones se toman, al igual que en el Pleno del Consejo, por consenso.

---

<sup>1220</sup> Art. 4 del Reglamento del Consejo Tripartito aprobado el 29 de junio de 2010.

<sup>1221</sup> Arts. 11 y siguientes del Reglamento del Consejo Tripartito aprobado el 29 de junio de 2010.

La Secretaría es el órgano de asistencia técnica del Consejo Tripartito, es el encargado de acumular los materiales para el desarrollo de los trabajos y el que organiza internamente las labores del Consejo, siendo además el responsable de levantar el acta de las reuniones.

#### 11.3.6.4. *Funciones*

El artículo 45.2 del Código laboral de Lituania señala que las funciones se recogen en el Reglamento del Consejo Tripartito y así es que dicho texto lo ha plasmado en sus apartados undécimo y duodécimo. De sus funciones destacan:

- Analiza, sobre la propuesta de los grupos, acerca de los problemas sociales, económicos y laborales, y de cualesquiera otros temas de importancia pública.
- Formula recomendaciones y conclusiones sobre los proyectos de ley y de otras normas jurídicas relacionadas con los problemas sociales, económicos, laborales del país. Esas conclusiones se envían al Seimas<sup>1222</sup> y al Gobierno de la República de Lituania.
- Analiza las capacidades de colaboración bipartita y tripartita para abordar los problemas laborales, económicos, sociales y presenta las propuestas relativas al desarrollo de la cooperación social.
- Discute y aprueba el acuerdo tripartito anual sobre los problemas sociales, económicos y laborales.
- Considera los asuntos relacionados con la asignación y uso de los fondos de empleo.

Sus competencias y cometidos no se agotan en las hasta ahora funciones enumeradas, también hay que recoger que los artículos 77 y 187 del Código Laboral de 2002 le encomienda al Consejo Tripartito la discusión acerca de las declaraciones de huelga a nivel sectorial y le atribuye la facultad de hacer recomendaciones al Gobierno para acordar el salario mínimo mensual.

Por último, el Consejo tiene derecho a tomar decisiones y proporcionar conclusiones y recomendaciones, obtener la información necesaria para aprobar

---

<sup>1222</sup> Es el nombre de la Cámara Parlamentaria Lituana y a la que se dedica el Capítulo V de la Constitución de Lituania de 25 de octubre de 1992.

---

sus conclusiones con la solvencia técnica apropiada, invitar a sus reuniones a expertos en determinadas materias y a la colaboración con otros consejos y comisiones bilaterales y tripartitas sobre cuestiones sociales, económicas y laborales.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La representación política es un concepto nuevo que nace de los postulados de las revoluciones burguesas, principalmente de la francesa, por el cual los representantes políticos pasan a ser representantes del pueblo en su conjunto y, no como ocurrió en antaño, de un sector, grupo o facción particular de la comunidad política. La representación es electiva, dependiente de la voluntad de los ciudadanos y se hace desvinculada, esto es, ajena al mandato imperativo, nota ésta propia de la representación estamental y pre-moderna.

La noción de representación política busca el interés general de la Nación, interés desvinculado de las aspiraciones de grupos o corporaciones concretas.

**SEGUNDA.-** Una vez se entronizó el moderno concepto de representación política, los diferentes estamentos o grupos dejaron de tener la posibilidad de elegir a representantes que los representaran en las Cortes, Parlamentos y demás instituciones de representación propias del Antiguo Régimen ante el poder. La animadversión hacia los grupos y organizaciones fue una destacada característica del primer liberalismo europeo, tanto incluso que llegaron a prohibirse.

**TERCERA.-** A los pocos años de instaurado el Estado representativo se pusieron de manifiesto la deficiencias que en las democracias representativas existían en la comunicación entre las instancias de representación política y los ciudadanos aisladamente considerados. Esta circunstancia unida a otras como las secuelas de la industrialización y la reclamación de derechos para los trabajadores, llevaron a la generación de grupos corporativos intermedios y organizados los cuales exigieron ser escuchados y tenidos en consideración por el poder político.

En efecto, la realidad socioeconómica suscitada por el capitalismo industrial y el empuje de fuerzas sociales, muy en particular de las provenientes del sindicalismo, causaron nuevos postulados a la hora de contemplar el posicionamiento que debían tener los distintos grupos sociales.

**CUARTA.-** Desde una perspectiva histórica, es en la segunda mitad del siglo XIX cuando se plantea en Europa un debate primero intelectual y posteriormente político acerca de la posición que los grupos de interés socioeconómico debían tener en los espacios públicos, lo que supuso una inmensa cantidad de reflexiones desde distintos espectros ideológicos favorables a una representación institucional de dichos intereses.

En este sentido, son muy heterogéneas las orientaciones políticas que han defendido a lo largo de los últimos siglos que la sociedad organizada debe de estar representada en las estructuras del Estado, entendiendo esta representación como que, además de la representación ideológica, deben de representarse los intereses y propósitos de los grupos económicos, sociales, culturales y territoriales que articulan la sociedad.

Desde la filosofía social cristiana también se ha defendido la presencia de los grupos de interés en los espacios públicos para hacerles partícipes del logro del bien común.

**QUINTA.-** La posibilidad de incorporar la representación de los grupos socioeconómicos como complemento de la representación política se conoce en Derecho Constitucional como representación de intereses, y supone el reconocimiento de la condición social del ciudadano.

De esta forma, mientras que en la representación política el fundamento es la participación del individuo, 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 corporativos. Ambos tipos de representación desembocan en dos nociones: la democracia política, como la democracia que está hermanada con la ideología, y la democracia social, como la democracia que implica la participación de los grupos o cuerpos intermedios en los circuitos de poder.

**SEXTA.-** La representación de intereses es el sistema que encuentra su razón de ser en trasladar a los intereses grupales y por tanto parciales de los grupos, a las instancias del poder, mientras que la representación política busca hacer presentes en las instituciones representativas, los intereses generales.

Del mismo modo, la representación política es ajena al mandato imperativo, mientras que la vinculación a los intereses de los grupos es una de las notas características de la representación de intereses.

**SÉPTIMA.-** Existen ciertas semejanzas y algunas diferencias entre la representación pre-moderna y la representación de intereses. Entre las primeras destacan que en ambas se representa a grupos sociales y que las indicaciones a los representantes gozan de mayor vinculación. Las diferencias atienden a que en la representación estamental la participación se producía en razón del estatus social, mientras que la representación de intereses concede la participación atendiendo principalmente a las funciones socioeconómicas de los grupos, generalmente de las profesionales, dentro de su importancia en el ámbito económico-profesional o social.

**OCTAVA.-** La representación de intereses puede concebirse como un complemento o como un reemplazo de la representación política porque se trata de una representación que tiene por misión influir o participar en el ejercicio del poder. Por consiguiente, esa variedad de posibilidades se proyecta en distintos modos o modelos en los que los grupos de interés se hacen presentes en los circuitos de poder. De esta manera, los grupos de interés pueden estar representados en estructuras institucionales o no estarlo.

**NOVENA.-** Es precisamente como órganos consultivos donde toman protagonismo primero los Consejos Económicos y posteriormente los Consejos Económicos y Sociales.

**DÉCIMA.-** Como alternativa a incluir a los grupos de intereses socio-profesionales en las Cámaras de representación política se presentó la posibilidad del Consejo Económico como institución para la representación consultiva y negociada de los intereses organizados. Mediante este instrumento se persigue conseguir la tan ansiada armonía social como también el perfeccionamiento de la democracia.

**UNDÉCIMA.-** Los Consejos Económicos y Sociales son unas instituciones que permiten representar los intereses socioeconómicos más relevantes y que están concebidos bajo la idea de hacer partícipes a dichos intereses grupales y, por tanto, sectoriales o fraccionales para que sus criterios sean tomados en consideración en los órganos decisorios que buscan el interés general.

**DECIMOSEGUNDA.-** Los órganos de consulta poseen de unos remotos antecedentes, y si bien la inclusión en determinados órganos consultivos sectoriales de representantes de grupos socioeconómicos en Europa comienza a finales del siglo XIX y se desarrolla en el siglo XX, la creación del primer Consejo Económico de rango constitucional, como órgano consultivo integrado por distintos grupos de interés socioeconómico del conjunto de la Nación en un sistema democrático, se produce en la Constitución de Weimar.

Consecuentemente, es la Constitución alemana de 1919 con la que se inaugura el constitucionalismo social en Europa y la que establece el primer ensayo constitucional de Consejo Económico propiamente dicho, incorporando a su régimen político una institución representativa reflejo del pluralismo organizacional de la República.

**DECIMOTERCERA.-** Desde la instauración del Consejo Económico de Weimar, los diferentes países de Europa han ido configurando Consejos con integración de actores sociales y económicos de la Nación.

El primer gran desarrollo se practicó en el período de entreguerras, pero desde 1945 hasta la actualidad se ha producido un proceso de consagración de los Consejos Económicos y Sociales como instituciones neocorporativas por

excelencia, que permiten la representación de los intereses socioeconómicos y, en ocasiones, los territoriales y culturales del Estado.

En este sentido, una vez desechado por la inmensa mayoría de países occidentales configurar Cámaras políticas con representación de los intereses organizados, las democracias contemporáneas han decidido tener en cuenta a las organizaciones sociales, de manera que, tanto las Administraciones como la sociedad civil, se han beneficiado de su capacidad de vertebración social, de su interlocución sectorial y de sus aportaciones consultivas. En este marco, los Consejos Económicos y Sociales y las instituciones análogas están sirviendo de complemento a la representación política.

La existencia de Consejos Económicos y Sociales como instituciones de representación de intereses, no implica en ningún país europeo, la sustitución parcial o total de la representación política, de tal manera que siguen siendo los Parlamentos y los Gobiernos los institutos de decisión política, teniendo estas instituciones una mera función de representación de intereses sociales.

**DECIMOCUARTA.-** Los Consejos son instituciones que no sustituyen a los órganos democráticos que adoptan las decisiones políticas, más al contrario, se han creado para ampliar las instituciones democráticas complementando a la democracia representativa.

En particular en el modelo representativo de la Unión Europea todos los Consejos Económicos y Sociales de competencia nacional son órganos del Estado que incorporan a grupos de intereses socioeconómicos para servir de apoyo a la democracia.

**DECIMOQUINTA.-** Los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares nacionales de los Estados de la Unión Europea tienen características distintas. Cada Consejo tiene una composición, unas funciones y una estructura organizativa interna diferente a la de cualquier otro Consejo.

En cualquier caso, eso no impide que se puedan establecer unos atributos comunes a la inmensa mayoría de ellos.

**DECIMOSEXTA.-** Desde la óptica de la naturaleza, algunos Consejos están previstos expresamente en las Constituciones políticas de los Estados, los más han sido creados mediante Ley sin ningún tipo de previsión constitucional, e incluso algunos han nacido como fruto de un acuerdo o pacto entre fuerzas sociales o entre éstas y los gobiernos.

**DECIMOSÉPTIMA.-** Una característica significativa de los Consejos es su composición. Todos los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea están formados por los representantes de los grupos socioeconómicos que cada Estado considera como relevantes. Algunos, los menos, representan únicamente a las asociaciones empresariales y sindicales más representativas; y en alguna ocasión son órganos con presencia gubernamental; si bien la dinámica creciente tiende a seguir al modelo del Comité Económico y Social Europeo, integrando además de a la patronal y a los sindicatos, a otros grupos sociales del mundo profesional (agricultores, comerciantes, cooperativas, consumidores) y de otras fuerzas sociales como ONGs y entidades de fines medioambientales.

Es precisamente la distribución de los asientos de los Consejos Económicos y Sociales un tema polémico, en tanto que, descubre de forma clara las intenciones del poder político que toma la decisión de organizar la representación socioeconómica.

La composición los Consejos Económicos y Sociales debe ser en la medida de lo posible una imagen fiel de las fuerzas económicas y sociales del Estado o ente supra o infraestatal del que pretende representar sus intereses grupales. Son por consiguiente unas herramientas que institucionalizan la participación estable de los sectores significativos de la sociedad y por esa razón son voces autorizadas de la sociedad misma.

**DECIMOCTAVA.-** Atendiendo a su composición, los Consejos Económicos y Sociales nacionales actuales son instituciones que permiten conectar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas del campo socioeconómico. Son mecanismos institucionales que sirven para que los ciudadanos por medio de las organizaciones a las que pertenecen, puedan influir

dando su criterio sobre determinadas políticas y programas del Estado. Por ello los Consejos facilitan la participación de los ciudadanos en la vida pública y, por esa razón, son figuras de la democracia participativa y que impulsan la gobernanza.

Además, los Consejos fundamentan su legitimidad tanto en el desempeño de su misión de representar a la sociedad civil, como también en su capacidad de ir más lejos de la simple articulación de los intereses allí presentes mediante la agregación de esos intereses a los intereses generales.

**DECIMONOVENA.-** 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. Esa colaboración puede articularse en forma de concertación o simplemente como órgano de consulta. En el caso de estar estipulado como órgano concertador, sus decisiones o pactos tendrán un carácter vinculante, mientras que en el modelo consultivo las opiniones y criterios que emanan de los Consejos no están sujetos a vinculación alguna.

**VIGÉSIMA.-** Los Consejos Económicos y Sociales son generalmente órganos consultivos ante las más altas instancias políticas de un Estado (Parlamento, Gobierno, o su Presidente, u otros órganos), a los que comunican de forma continuada sus criterios sobre las cuestiones socioeconómicas más relevantes relativas al interés público o social.

Esa comunicación viene solicitada por petición de los órganos del Estado a los que el Consejo asesora, o por iniciativa del mismo órgano consultivo.

Los temas socioeconómicos sobre los que trabajan son de muy distinta índole, pero generalmente se manifiestan sobre las políticas que tengan un objeto normativo socioeconómico.

Muy excepcionalmente algunos Consejos Económicos y Sociales disponen de mayores competencias. En algunos casos disponen además de iniciativa legislativa, en otros pueden llegar a celebrar pactos socioeconómicos y alguno tiene, incluso, funciones de supervisión y control de normas.

**VIGESIMOPRIMERA.-** Aunque existen diferencias administrativas en la organización y funcionamiento interno de los Consejos, la inmensa mayoría de ellos cuenta con órganos colegiados y con órganos unipersonales. Éstos últimos suelen ser el Presidente, Vicepresidente y Secretario General, mientras que los órganos de composición colegiada son frecuentemente las Asambleas Plenarias, las Comisiones Permanentes o Mesas, y los Grupos de Trabajo.

Del mismo modo, es bastante común contar para la realización de los trabajos con la presencia y ayuda de asesores y expertos externos.

**VIGESIMOSEGUNDA.-** Los Consejos Económicos y Sociales son una herramienta que ayuda a construir confianza entre los ciudadanos y los poderes del Estado, pues son foros de participación y espacios de entendimiento de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada, que han servido y pueden aún potenciarse para lograr una mayor cohesión social y para profundizar en el desarrollo socioeconómico de los Estados.

Del mismo modo, por sus funciones consultivas y de asesoramiento, las resoluciones que emiten los Consejos Económicos y Sociales son un verdadero termómetro social que los Gobiernos y Parlamentos pueden utilizar para medir el grado de aceptación y compromiso hacia sus propuestas legislativas.

El carácter generalmente consensual de las decisiones que emanan de sus órganos de decisión, permite potenciar el diálogo social entre grupos de interés con posicionamientos iniciales en principio muy dispares, pero en los que sus acuerdos tienen una enorme importancia para el logro de éxitos en el ámbito socioeconómico, en el de la cohesión y en la estabilidad democrática.

**VIGESIMOTERCERA.-** Existe una polémica a la hora de señalar el fundamento constitucional del Consejo Económico y Social de España. Una importante mayoría de autores lo encuadran en el artículo 131.2 de la Carta Magna, mientras que, por el contrario, existen argumentos de peso para incluir al Consejo Económico y Social español como órgano creado como consecuencia del mandato dirigido a los poderes públicos para promover y facilitar la participación

ciudadana, a través de sus organizaciones y asociaciones, en la vida económica y social (artículo 9.2 de la Constitución).

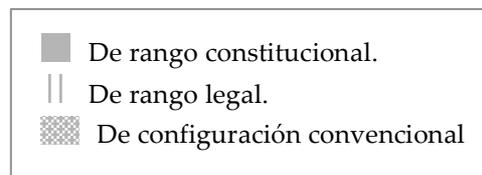
**VIGESIMOCUARTA.-** El Consejo Económico y Social de España no ha modificado su composición ni sus competencias desde su creación por la vigente *Ley 21/1991, de 17 de junio*. Atendiendo a una comparativa con sus análogos Consejos de los Estados de la Unión Europea, parece prudente y adecuado incorporar a sus asientos a las organizaciones más representativas de los trabajadores autónomos desde una perspectiva económica, así como desde una perspectiva social parece apropiado ampliar su representatividad al pilar medioambiental.

**VIGESIMOQUINTA.-** El Consejo Económico y Social de España es un órgano consultivo del Gobierno, que emite dictámenes con carácter preceptivo aunque no vinculante sobre ciertas normas, en concreto, sobre los Anteproyectos de Leyes del Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos en materia socioeconómica y laboral. En cualquier caso, atendiendo a los Consejos de nuestro entorno, podría también dotársele de la posibilidad de emitir su criterio acerca del Anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado (ahora expresamente excluido), o también como sucede en los Consejos Económicos y Sociales de otros Estados miembros de la Unión Europea, para que emita su juicio de forma preceptiva acerca de las variaciones del salario mínimo interprofesional.



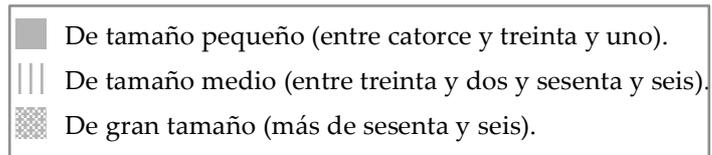
## ANEXOS

### ANEXO I – CLASIFICACIÓN DE LOS CES SEGÚN SU RELEVANCIA CONSTITUCIONAL



*Fuente: Elaboración Propia*

ANEXO II – CLASIFICACIÓN DE LOS CES SEGÚN EL NÚMERO DE MIEMBROS QUE LO CONFORMAN



*Fuente: Elaboración Propia*

## ANEXO III – CLASIFICACIÓN DE LOS CES SEGÚN SU COMPOSICIÓN

	Modelo paritario (patronal y sindicatos).
	Modelo tripartito (patronal, sindicatos y Gobierno).
	Modelo con expertos (patronal, sindicatos y expertos).
	Modelo multipartito (diversos intereses).



*Fuente: Elaboración Propia*

**ANEXO IV – CLASIFICACIÓN DE LOS CES SEGÚN SUS RELACIONES CON LOS  
ÓRGANOS CON CAPACIDAD LEGISLATIVA**

	Relaciones con el Gobierno.
■	Relaciones con el Gobierno y con el Parlamento.



*Fuente: Elaboración Propia*

## ANEXO V – CLASIFICACIÓN DE LOS CES SEGÚN SUS FUNCIONES

	Exclusivamente Consultivos.		Recomendación.
	Solución de conflictos y finalización de convenios.		Concertación.
	Control sobre las Organizaciones.		Iniciativa Legislativa.



<sup>1</sup> Bélgica:

- El Consejo Central de Economía de Bélgica meramente consultivo.
- El Consejo Nacional de Trabajo belga tiene funciones de solución de conflictos y finalización de convenios.

Fuente: Elaboración Propia

## ANEXO VI – CLASIFICACIÓN DE LOS CES SEGÚN EL MODO DE DELIBERACIÓN



*Fuente: Elaboración Propia*

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *El Constitucionalismo frustrado. Proyectos españoles de 1834 a 1976*, Dykinson, Madrid, 2014.

AA.VV., *Textos constitucionales españoles y extranjeros*, Athenaeum, Zaragoza, 1930.

ABELLÁN, A. M., “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, en *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, nº 92, abril-junio 1996.

AGUIAR, F., “La lógica de la cooperación”, en AGUIAR, F. (Comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*, Pablo Iglesias, Madrid, 1991.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

- “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, vol. 1, nº 1, 2014.

AHRENS, E., *Derecho Natural o Filosofía del Derecho*, Librería editorial de D. Carlos Bailly-Bailliere, Madrid, 1889.

AIZPURU, M., y RIVERA, A., *Manual de historia social del trabajo, Siglo Veintiuno de España Editores*, Madrid, 1994.

AJA, E., y ARBOS, X., “El Senado, Cámara posible de las Autonomías”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 17, 1980.

ÁLVAREZ JUNCO, J., “La Comisión de Reformas Sociales: intentos y realizaciones”, en *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Seminario de Historia de la Acción Social, 1986.

ALZAGA, O., *La primera democracia cristiana en España*, Ariel, Barcelona, 1973.

AMUCHÁSTEGUI, J. G., *Louis Blanc y los orígenes del socialismo democrático*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1989.

ANDERSON, CH., "Disegno político e rappresentanza degli interessi", en *La Società Neo-corporativa*, Il Mulino, Bolonia, 1981.

ANTOKOLETZ, D., *Tratado de legislación del trabajo y previsión social: con referencia al derecho argentino y de las demás repúblicas americanas*, vol. I, G. Kraft, Buenos Aires, 1941.

ARAGÓN REYES, M., "Un ejemplo sobre la dimensión estructural del Estado Social: los Consejos Económicos y Sociales", en *AFDUAM*, nº 3, 1999.

ARAQUISTÁIN, L., *España en el Crisol. (Un Estado que se disuelve y un Pueblo que renace)*, Minerva, Barcelona, 1921.

ARENDT, H., *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2005.

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, CALVO MARTÍNEZ (Trad.), Alianza Editorial, Madrid, 2004.

AUBRY, M., *Le Conseil économique*, LGDJ, París, 1953.

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

AYUSO TORRES, M., (ed.), *El bien común. Cuestiones actuales e implicaciones político-jurídicas*, Itinerarios, Madrid, 2013.

- "La representación política en la obra de José Pedro Galvão de Sousa", *Revista Verbo*, nº 345-346, Madrid, 1996.

AZPIAZU, J., *El Estado Corporativo*, Editorial Navarra, Pamplona, 1938.

BADÍA, J. F., "Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 208-209, 1976.

BARBA RAMOS, F. J., y MARTÍNEZ LÓPEZ, F. J., "Los Consejos Económicos y Sociales locales", en *Temas laborales*, nº 77/2004, 2004.

BARRIO ALONSO, A., *El sueño de la democracia industrial (sindicalismo y democracia en España 1917-1923)*, Universidad de Cantabria, Santander, 1996.

BARRIOS, F., *La gobernación de la Monarquía de España: consejos, juntas y secretarios de la administración de corte (1556-1700)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

- *Los Reales Consejos. El gobierno central de la Monarquía en los escritores sobre Madrid del siglo XVII*, Facultad de Derecho U.C.M., Madrid, 1988.

BASSOLS COMA, M., "La planificación económica", en GARRIDO FALLA, F., (Dir.), *El modelo económico en la Constitución Española*, vol. 2, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., *Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos (Consejos, defensorías, cámaras de cuentas). Sistemas de designación y notas estatutarias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M., "El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 53, 2010.

BENEDICTO XVI, *Carta Encíclica Caritas in veritate*, Roma, 29 de junio de 2009.

BENOIST, C., *De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'État moderne*, París, 1895.

BENTLEY, A., *The process of Government*, Principia Press, Bloomington, 1949.

BENTHAM, J., *An introduction to the Principles of Morals and legislation*, Kitchener, Batoche Books, 2000.

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.

BERRY, J.M., y WILCOX, W., *The Interest Group Society*, Routledge, Nueva York, 2009.

BIDART CAMPOS, G. J., *Doctrina Social de la Iglesia y Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 2003.

- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1982.
- BLANCKAERT, L., *Le Conseil National et la représentation professionnelle en France*, Dunkerke, 1928.
- BLUM, L., *À l'échelle humaine*, París, Gallimard, 1941.
- BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Trotta, Madrid, 2003.
- *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- BOBBIO, N., y MATTEUCCI, "Voz Corporativismo", en *Diccionario de Política*, vol. I, SigloXXI, Madrid, 1982.
- BOTTAI, G., *La concezione corporativa dello stato*, en *Archivio di studi corporativi*, vol. I Roma, 1930.
- *Experiencia corporativa*, Ministerio de Trabajo y Previsión, Madrid, 1929.
- BRAMHALL, E. C., "The National Economic Council in France", en *The American Political Science Review*, XX, nº 3, 1926.
- BRIZAY, B., *Las patronales. Historia y funcionamiento de la CNPF*, Iberico Europea de Ediciones, Madrid, 1976.
- BRUGGER, W., *Diccionario de Filosofía*, Herder, Barcelona, 1978.
- BRUNET, P., "Acerca del concepto de representación política", en *Revista Internacional del Pensamiento Político*, I época, vol. 7, 2012.
- BRUNET, I., PIZZI, A., MORAL, D., *Sistemas laborales comparados. Las transformaciones de las relaciones de empleo en la era neoliberal*, Anthropos, Barcelona, 2016.
- BRUNNER, O., "Città e borghesia nella storia europe", en *Per una nuova sotira costituzionale e sociale*, 2000.
- BURDEAU, G., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, París, 1980.
- BURKE, E., *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

- CABANELLAS, G., *Derecho sindical y corporativo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959.
- CABELLO DE ALBA, L., *La participación institucional del sindicato*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2008.
- CAHEN-SALVADOR, G., "Le Conseil national économique", en *Droit Social*, Sept-oct 1946.
- CALVO ORTEGA, R., *Estado Social y participación asociativa*, Aranzadi, Pamplona, 2009.
- CAMINAL BADIA, M. (Coord.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos; Madrid, 2006.
- CANALES ALIENDE, J. M. y SANMARTÍN PARDO, J. J., *Introducción a la Ciencia Política*, Universitas, Madrid, 2014.
- CARNELUTTI, F., *Teoría General de Derecho*, POSADA C. G. (trad.), Comares, Granada, 2003.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- CARRILLO, S., *Después de Franco, ¿Qué? La democracia política y social que preconizamos los comunistas*, Éditions Sociales, París, 1965.
- CASSIERS, I. y DENAYER, L., "Concertation sociale et transformations socio-économiques en Belgique, de 1944 à nos jours" en E. Arcq et al. (eds.), *Les relations collectives du travail en Belgique*, Bruselas, CRISP, 2010.
- CASTELLA ANDREU, J. M., "La participación ciudadana en la Administración Pública", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 1992.
- CAZORLA PRIETO, L. M., *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA, F. (Coord.), Civitas, Madrid, 2001.
- 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.

- *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, La Découverte, París, 2002.

CHIARELLI, G., "Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1961.

COCHET, L., *Le Conseil National Économique et la représentation professionnelle*, Tesis Doctoral, Rennes, 1939.

COELLO DE PORTUGAL, J. M., "La libertad religiosa de los antiguos y la libertad religiosa de los modernos", en *Revista de Derecho UNED*, nº 7, 2010.

- "Parlamento, derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?", en RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.

COHET, L., *Le CNE et la représentation professionnelle*, Imprimerie centrale, Rennes, 1939.

COLE, G. D. H., *Introducción a la historia económica, 1750-1950*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

- *La organización política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- *Historia del pensamiento socialista*, tomo III: La Segunda Internacional (1889-1914), Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

COLOM GONZÁLEZ, F., "La "izquierda schmittiana" en el debate constitucional de la República de Weimar", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 11, 1992.

CONDE, F. J., *El saber político de Maquiavelo*, Revista de Occidente, Madrid, 1976.

CONSTANT, B., "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos" en *Escritos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

COSTA, P., "El problema de la representación política: una perspectiva histórica", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 8, Madrid, 2005.

COTTA, M., "Parlamentos y representación", en PASQUINO, G., (Comp.): *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid 1988.

CRIADO DE DIEGO, M., *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo blanch, Valencia, 2007.

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

DA SILVA LOPES, J., "El consejo Económico y Social de Portugal" en DURÁN LÓPEZ, F. (Coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica, Consejo Económico y Social*, Madrid, 1998.

DAHL, R. A., *¿Quién gobierna?: Democracia y poder en una ciudad estadounidense*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2010.

DAHRENDORF, R., *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Rialp, Madrid, 1979.

DAU, M., "La experiencia del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia en el diálogo social: una nueva visión de la sociedad y el desarrollo", 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.

DE CASTRO, F., *Temas de Derecho Civil*, Madrid, 1972.

DE CELIS, J. B., *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Tecnos, Madrid, 1963.

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

- "La situación del Parlamento en las sociedades industriales", en *Revista de Estudios políticos*, nº 159-160, 1968.
- "La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 155, 1967.

DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J., *Curso de Derecho Constitucional Español*, tomo III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994.

DE GAULLE, CH., *Discours et messages*, tomo 2, Plon, París, 1970.

DE LA CALLE VELASCO, M<sup>a</sup>. D. "La Comisión de Reformas Sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social", en *Studia historica. Historia contemporánea*, nº 2, 1984.

DE LEMOS MONTEIRO FERNANDES, A., "La concertación social y el tripartismo: La concertación social en Portugal", en DURÁN LÓPEZ, F. (Coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

DE LOS RÍOS, F., *La crisis actual de la democracia. Discurso inaugural del año académico 1917-1918*, Universidad de Granada, Granada, 1917.

DE MIGUEL, R., "El organicismo tradicionalista", en *Revista Verbo*, nº 203-204, marzo-abril 1982.

DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1995.

- "Significado constitucional de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 44, marzo-abril de 1985.

DEL REY REGUILLO, F., *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Ministerio de trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

DEL VAL, M. I.; SEGURA, C.; CASTRILLO, J., "Organización gremial en la Península Ibérica hasta el siglo XVII" en CASTILLO, S. (Coord.), *Mundo del trabajo y asociacionismo en España. Collegia, gremios, mutuas, sindicatos...*, Catarata, Madrid, 2014.

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.

DEMARGE, J., *Qu'est-ce que le Conseil économique et social?*, L'Archipel, Quebec, 2006.

DÍAZ, E., *La filosofía social del krausismo español*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., "En torno al concepto jurídico de "representación"", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 8, Madrid, 2005.

DÖRRENBÄCHER, H. P., "La "Gran Región". Institucionalización de una región europea transfronteriza", en *Documents Anàlisi Geogràfica*, vol. 56, nº 1, 2010.

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

- *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Comares, Granada, 2005.
- "La représentation syndicale au Parlement", en *Revue politique et parlementaire*, París, juillet 1911.

DULEVSKI, L., "El Consejo Económico y Social: diez razones para denominarlo "Parlamento Civil", 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, págs. 147-151.

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

DUSO, G., "Historia conceptual como filosofía política" en *Represen Historia de los conceptos y filosofía política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2009.

- "Génesis y lógica de la representación política moderna" en *La Representación política*, (Bastida Freijedo, F. J.), *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, nº 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004.

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

ELÍAS DE TEJADA, F., *La Monarquía tradicional*, Ediciones Rialp, Madrid, 1953.

ELSTER, J., "Marxismo, funcionalismo y teoría de los juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico", en *Zona Abierta*, nº 33, 1984.

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

ESPUNY TOMÁS, M. J., "El tiempo del trabajo: La ordenación histórica de una conquista laboral", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº 67, 1997.

FAGOAGA G.-SOLANA, M., "Democracia, totalitarismo y corporativismo", en *Revista de Política Social*, nº 19, 1953.

FARRELL, G.T., "La Iglesia y la cuestión social en Europa (S.XIX): casusas, tendencias y soluciones", en *Teología: revista de la Facultad de teología de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, nº 74, 1999.

FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Los teóricos izquierdistas de la democracia orgánica*, Plaza y Janes, Barcelona, 1985.

- “El Organicismo de Althusio” en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 71, 1991.
- *La partitocracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.
- “El Organicismo Krausista”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 22, julio-agosto 1981.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR C., y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2003.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *El corporativismo y política social en el siglo XX. Un ensayo sobre Mijael Manoilescu*, Isabor, Murcia, 2005.

“La era del corporativismo. La representación jurídico-política del trabajo en la Europa del siglo XX”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, nº XXI, 2009.

- “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.
- “Breve historia del corporativismo católico”, en *La Razón Histórica*, nº 11, 2010.
- “La reforma social de Frédéric Le Play. Presupuestos de una sociología conservadora”, en *La razón histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 21, 2013.
- “Albert de Mun y la Historia del poder político del catolicismo francés en la III República”, en *La Razón Histórica*, nº 28, 2014.
- “La resistencia corporativa en Francia: socialismo, tradicionalismo y “comunidades naturales”, en *Revista Arbil. Anotaciones de pensamiento y crítica*, nº 122.
- “Libertad y tradición. El legado corporativo de Juan Vázquez de Mella”, en *Revista Arbil. Anotaciones de pensamiento y crítica*, nº 117.

- 
- *Sociología, corporativismo y política social en España. Las décadas del pensamiento corporativo en España: de Ramiro de Maeztu a Gonzalo Fernández de la Mora (1877-1977)*, Tesis Doctoral, Murcia, 2008.
  - "Sobre los orígenes de la democracia social: Henri de Saint-Simon y Louis Blanc. Corporativismo y política social en el siglo XIX, en *Anales de Historia Contemporánea*, nº 25, 2009.
  - "Ni poder ni coacción. La sociedad sin Estado de León Duguit", en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 8, 2009.
  - "Pluralismo social, posibilidad técnica y legitimación política. A propósito de la fórmula corporativa de León Duguit" en *Acta Sociológica*, nº 58, mayo-agosto 2012.
  - "Ecos de la democracia social británica", en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 7, 2009.
  - "Ideología y poder. El Estado corporativo en la Italia fascista", en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 2, 2008.
  - "Nota sobre la relación entre socialismo y corporativismo en la España de la Restauración. Una tradición olvidada", en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, nº 13, 2010.
  - "Filosofía y política en Ugo Spirito. La utopía del comunismo jerárquico, en *Historia y Política*, nº 22, Madrid, julio-diciembre, 2009.
  - "Ángel Ossorio y Gallardo ante la "solución corporativa" (1913-1931). El impacto histórico de la representación política del trabajo", en *Historia Constitucional*, nº 10, 2009.
  - *Corporativismo y política social en el siglo XX: un ensayo sobre Mijail Manoilescu*, Isabor, Murcia, 2005.
  - "El estado corporativo en Austria [1875-1938]. Orden social, control económico y representación política profesional", en *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, nº 3, 2011.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., "Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo, en *Pensamiento Constitucional*, vol. 2, nº 2, 1995.

FERRANDO BADÍA, J., "De la democracia política a la democracia social y económica", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 168, Madrid, 1969.

FRIEDRICH, C. J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

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

FOULQUIÉ, P., *Diccionario del Lenguaje Filosófico*, Editorial Labor, Madrid, 1967.

FROMM, E., *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

FUKUYAMA, F., *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.

GALLEGO MORALES, A. J., *Los intereses profesionales y las fórmulas organizativas*, Universidad de Granada, Granada, 1997.

GALVÃO DE SOUSA, J. P., *La representación política*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

GAMBRA, R., "Estudios preliminar, selección y notas" al libro *Vázquez de Mella*, Publicaciones españolas, Madrid, 1953.

- *La Monarquía social y representativa en el pensamiento tradicional*, Ediciones Rialp, 1954.

GARCÍA ÁLVAREZ, M. B., "La representación parlamentaria de los intereses socio-económicos en los textos constitucionales", en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 89, 2014.

- "Representación de intereses y parlamentos demoliberales. El Senado irlandés, en RAMÍREZ GIMÉNEZ, M., (ed.), *El Control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978.

GARCÍA CUADRADO, A. M., "La representación parlamentaria de intereses socio-económicos en la doctrina constitucional", en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 88, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Estructura orgánica y administración consultiva", en *La Administración Española*, Alianza, Madrid, 1985.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., "Las funciones consultivas en el Estado democrático" en *Documentación Administrativa*, nº 226, 1991.

GARCÍA GARCÍA, R., *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Sus antecedentes, precedente, discusión parlamentaria y regulación actual*, Edisofer, Madrid, 2003.

GARCÍA GUTIÁN, E., "Representación y participación: la rendición de cuentas en las democracias parlamentarias", en MENÉNDEZ ALZAMORA, M., (ed.), *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

GARCÍA MAGARIÑO, S., "Áreas de exploración para la buena gobernanza", en GARCÍA MAGARIÑO, S. (Coord.), *La gobernanza y sus enfoques*, Delta, Madrid, 2016.

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

- *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

GARCÍA RUIZ, J. L., "La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros" en DURÁN LÓPEZ, F. (Coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

- *El Consejo Económico y Social: génesis constituyente y parlamentaria*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1992.
- "Representación de intereses y Consejos Económicos y Sociales", en *Revista de Trabajo*, nº 6, Buenos Aires, 1995.

GAROFALO M. G., "Naturaleza jurídica de la concertación social", en AA.VV., *La concertación social tras la crisis*, Barcelona, 1990.

GARRORENA MORALES, A., *Representación política y constitución democrática*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.

GASCÓN Y MARÍN J., PÉREZ SERRANO, N., ZUMALACÁRREGUI Y PRAT, J. M., *La crisis europea de 1848, aspectos, político, social y económico*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1949.

GIANNINI, M. S., "La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi" en *Le azioni a tutela di interessi collettivi: atti del convegno di studio* (Pavia, 11-12 giugno 1974, CEDAM, Padua, 1976.

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

GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

GIL ROBLES, E., *Tratado de Derecho Político según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, tomo II, Salamanca, 1902.

GINER DE LOS RÍOS, F., *Obras Completas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1916.

GLEITSMANN M., "La Concertación Social", en *Boletín económico ICE*, nº 2743, 2002.

GONZÁLEZ CUEVAS, P. C., *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de partidos (1898-2000)*, Tecnos, Madrid, 2005.

- "El organicismo de Maeztu", en *Razón Española*, nº 96, julio-agosto 1999.

GRANOVETTER, M., "Modelos de umbral de conducta colectiva", en AGUIAR, F. (Comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*, Pablo Iglesias, Madrid, 1991.

GRAÑA, F., "Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo", en *Cinterfor/OIT* nº 16, Montevideo, 2005.

- ¿Democratizar la democracia?: las nuevas formas del diálogo social", en *Cinterfor/OIT* nº 156, Montevideo, 2005.

GUASP, J., *Derecho*, Gráficas Hergón, Madrid, 1971.

GUERRA BALLESPÍN, E., *La gran cuestión del corporativismo*, Centro de Estudios Sindicales, Madrid, 1960.

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

HABERMAS, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Valladolid, 1998.

- *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid, 1997.

HARDIN, R., *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Londres, 1982.

HASSAERT P., "La compétence du Conseil national du travail", en *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1953.

HAURIOU, M., *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, París, 1929.

HEINZE, R. G., y VON ALEMANN, U., "¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 5, 1978.

HELLER, H., *Teoría del Estado*, Comares, Granada, 2004.

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

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. del P., *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, UNAM, México, 1997.

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

HOBBS, T., *Leviatán o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*, Mellizo, C. (trad.), Alianza Editorial, Madrid, 2004.

IANKOVA, E.A., *Business, government, and EU accession: strategic partnership and conflict*, Lexington Books, Reino Unido, 2009.

IGLESIAS CANO, M. C., *Individualismo noble individualismo burgués. Libertad y participación política en el liberalismo francés del siglo XVII*, Real Academia de la Historia, Madrid, 1991.

IHERING, R. V., "En el cielo de los conceptos jurídicos. Una fantasía", en *Bromas y veras en la ciencia jurídica: Ridendo dicere verum*, Civitas, Madrid, 1987.

- *El fin en el derecho*, ABAD DE SANTILLÁN, D., (Trad.) Editorial Comares, S.L., Granada, 2000.

IONESCU, G., *El pensamiento político de Saint-Simon*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

JADOT, M., "El Consell Central de L'economia i el Consell Nacional del Trebal", en *Els Consells Econòmics i Socials a Europa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1982.

JAEGER, P. G., *L'interesse sociale*, Milano, 1972.

JEREZ, M., "Los grupos de presión" en del ÁGUILA, R., (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 1997.

JUAN XIII, *Carta Encíclica Mater et magistra*, Roma, 15 de mayo de 1961.

- *Carta Encíclica Pacem in terris*, Roma, 11 de abril de 1963.

JUAN PABLO II, *Carta Encíclica Laborem exercens*, Roma, 14 de septiembre de 1981.

- *Carta Encíclica Sollicitudo rei socialis*, Roma, 30 de diciembre de 1987.
- *Carta Encíclica Centesimus annus*, Roma, 1 de mayo de 1991.

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

KANAPA, J., *La Doctrina Social de la Iglesia*, Diáspora, Buenos Aires, 1963.

KOVALIOV, S. I., *Historia de Roma*, Akal, Madrid, 1979.

LASKI, H.J., *La democracia en crisis*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.

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

LEHMBRUCH, G., "Concertación y estructura de las redes corporatistas", en GOLDTHORPE, J. P. (Comp.), *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S.Forti, Giuffrè, Milano, 1989.

LEÓN XIII, *Carta Encíclica Quod apostolici muneris*, Roma, 28 de diciembre de 1978.

- *Carta Encíclica Rerum Novarum*, Roma, 5 de mayo 1891.

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

LIFANTE VIDAL, I., "Sobre el concepto de representación", en *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 32, 2009.

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

LÓPEZ CALERA, N., "El interés público: entre la ideología y el derecho", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 44, 2010,

LOUTZITCH, D., *La Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931*, Pierre Bossuet, París, 1933.

LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *Manual de Derecho Político*, vol. I: Introducción y teoría del Estado, Madrid, 1990.

MADARIAGA, S., *Discursos internacionales*, Aguilar, Madrid, 1934.

- *Ojo, vencedores*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1945.

- *Anarquía y jerarquía*, Aguilar, Madrid, 1970.

MAESTRO BUELGA, G., *La Constitución del trabajo en el Estado social*, Comares, Granada, 2002.

- "Acerca del neo-corporativismo", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 48, 1985.
- "El momento consensual de la planificación: notas sobre el Consejo Económico y Social", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 82, 1993.

MAEZTU, R., *Un ideal sindicalista*, Editora Nacional, Madrid, 1961.

MAGREZ-SONG, G., "Les organismes précurseurs du Conseil national du travail", en *Revue du travail*, 1961.

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.

MANGAS MARTÍN., A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones de Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014.

MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

MANOILESCU, M., *El siglo del corporativismo. Doctrina del corporativismo integral y puro*, El chileno, Santiago de Chile, 1941.

- *El partido único*, Heraldo de Aragón, Zaragoza, 1938.

MARVAUD, A., *La cuestión social en España*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975.

MARKOFF, J. *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*, Tecnos, Madrid, 1996.

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

MARTÍNEZ GÓMEZ, J. A., "El poder, el bien común y los intereses individuales y sociales", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2011.

MARTÍNEZ MESA, F. J., *El Consejo de Economía Nacional. Un estudio sobre el origen de la representación de los intereses económicos en el Estado español*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1997.

MARX, K., *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850: El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.

MASSI, E., "El Corporativismo Católico", en *Razón Española: revista bimestral de pensamiento*, nº 51, 1992.

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

MEYNAUD, J., *Los grupos de presión*, Eudeba, Buenos Aires, 1966.

MILIBAND, R., *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1991.

MOLINA, J., *La política social en la historia*, Diego Marín librero editor, Murcia, 2000.

- *Epítome de la política social (1917-2007)*, Ediciones Isabor, Murcia, 2007.

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

- *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.
- *La democracia en crisis: Harold J. Laski*, El viejo topo, Madrid, 2004.

MONEREO PÉREZ, J. L., y MOLINA NAVARETE, C., "Gobernanza y políticas de buena administración: El Estatuto Básico del Empleado Público", en VV.AA., *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Comares, Granada, 2008.

MONEREO PÉREZ, J. L., y CALVO GONZÁLEZ, J., "De cuánto en la memoria durmiente... Ricardo Oyuelos: del socialismo jurídico a la utopía social corporativa", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 125, 2004.

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.

MONTERO GARCÍA, F., *El primer catolicismo social y la Rerum novarum en España, 1889-1902*, CSIC, Madrid, 1983.

MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, Madrid, 1906.

NEGRO PAVÓN, D., *Historia de las formas de Estado. Una introducción*, el Buey Mudo, Madrid, 2010.

NETTESHEIM M., y QUARTHAL B., "La reforma de las Constituciones de los Länder", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 151, Madrid, 2011.

NIETO GARCÍA, A. "La administración sirve con objetividad los intereses generales", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991.

NIETO NÚÑEZ, S., *La Ley del solar común (Derecho Medioambiental)*, Colex, Madrid, 1993.

NIETZSCHE, F., *La genealogía de la moral*, Alianza, Madrid, 1994.

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.

O'CALLAGHAN MUÑOZ, X., *Compendio de Derecho Civil*, tomo I, Parte general, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2012.

O'DONNELL, R., "Irlanda: la evolución del papel y del trabajo del Consejo Económico y Social Nacional", en *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, Eurososial, Madrid, 2014.

OFFE, C., *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992.

- "La atribución de un estatus público a los grupos de interés: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental", 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.

OJEDA AVILÉS, A., "¿Qué Consejo Económico y Social?", en OJEDA AVILÉS (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992.

- *Derecho Sindical*, Tecnos, Madrid, 2003.

OLIET PALÁ, A., "Corporativismo y neocorporativismo" en del Águila, R., (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 1997.

OLSON, M., *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*, Limusa, México, 1992.

ORNAGHI, L., *Il concetto di "interesse"*, Giuffré, Milán, 1984.

ORNAGHI, L., y CONTELLESA, S., *Interés. Léxico de política*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2000.

OSBORNE, R., *La Grecia Clásica*, Crítica, Barcelona, 2002.

OSSORIO Y GALLARDO, A., *Parlamento y Gobierno (tres proyectos de Ley)*, Estudios políticos, Sociales y Económicos, nº 13, Madrid, 1930.

PADGETT, S. y PARTERSON, W. E., *A History of Social Democracy in Postwar Europe*, Longman, Londres, 1991.

PÁEZ, J. L., *El Derecho de las asociaciones. Doctrina, legislación, jurisprudencia*, Kraft, Buenos Aires, 1940.

PALACIO ATARD, V., *La España del Siglo XIX (1808-1898)*, Espasa-Calpe, Madrid, 1978.

PALACIO MORENA, J. I., *La construcción del Estado Social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004.

- PALOMEQUE LÓPEZ M.C., *Derecho Sindical*, Tecnos, Madrid, 1994.
- PANIAGUA REDONDO, R., *La reforma del Consejo Económico y Social de las Naciones unidas (1945-2000)*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II (Organización y Empleo Público)*, Marcial Pons, Madrid, 2008.
- PARROT, J-P., *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1974.
- PENDÁS, B., "Estudio preliminar", en GIERKE, O., *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- PENNELIER, M., *La conception corporative de la Tour du Pin*, Domat-Montchrestien, París, 1937.
- 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 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.
- PÉREZ DÍAZ, V., *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987.
- *La primacía de la sociedad civil*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- PÉREZ YRUELA, M., y GINER, S., "Corporatismo: El estado de la cuestión", en *Revista Española de Investigaciones Científicas*, nº 31, 1985.
- PERFECTO GARCÍA, M. A., "Panorama de la idea corporativa en Europa hasta los años 30 del Siglo XX", en *Studia historica. Historia Contemporánea*, nº 2, 1984.

PÍO X, *Carta Apostólica Notre Charge Apostolique*, Roma, 23 de septiembre de 1910.

PÍO XI, *Carta Encíclica Quadragesimo anno*, Roma, 15 de mayo de 1931.

- *Carta Encíclica Divini redemptoris*, Roma, 19 de marzo de 1937.

PÍO XII, *La Solennità* radiomensaje de su santidad Pío XII en el 50 aniversario de la *rerum novarum*, 1 de junio de 1941.

PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

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.

PIZZUTO, A., "Social Pacts in Europe", en *Bank of Valleta Review*, nº33, 2006.

POMPEN, B. N. J., "El Consell Sòcio-Econòmic dels Països Baixos" en *Els Consells Econòmics i Socials a Europa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1982.

POSADA, A., *La reforma constitucional*, Madrid, 1931.

PRADERA, V., *El Estado Nuevo*, Cultura Española, Madrid, 1941.

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.

RANGEON, F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, París, 1986.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22.<sup>a</sup> edición, tomos I-II, Espasa Calpe, Madrid, 2001.

RECASENS SICHES, L., *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 1986.

REDONDO, R., *La reforma del Consejo Económico y Social de las Naciones unidas (1945-2000)*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

- RENAN, E., *La reforma intelectual y moral*, Ediciones Península, Barcelona, 1972.
- RENARD, G., *Sindicatos, Trade-Unios y Corporaciones*, Comares, Granada, 2014.
- ROJAS QUINTANA, F. A., "El corporativismo de Gil-Robles", en *Razón Española: revista bimestral de pensamiento*, nº 109, 2001.
- ROLDÁN HERVÁS, J. M., *Historia de Roma*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995.
- ROMÁN MORALES, L. I., y LEDESMA ZALDÍVAR, F., "El Consejo Económico y Social: ¿contrapeso ciudadano ante la representación política?", en CALVA, J. L. (Coord.), *Democracia y gobernabilidad*, Porrúa, México, 2007.
- ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1969.
- ROSANVALLON, P., *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.
- *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Madrid, 2010.
- ROUSSEAU, J. J., *El contrato Social*, Ediciones Mestas, Madrid, 2005.
- RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003.
- "La guerra de las democracias", en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007.
  - "La nueva comunicación política: lenguaje, blogs, videoblogs y comunidades sociales", en *Cuadernos de pensamiento político Faes*, nº 15, 2007.
  - *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.
- RUEDA ESCARDÓ, G., "Los Comités Económicos y Sociales en la Europa Comunitaria", en *Documentación Administrativa*, nº 193, 1982.

RUINI, A., "Socialismo corporativo en Italia", en *Razón Española: revista bimestral de pensamiento*, nº 51, 1992.

SABINE, G. H., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

SÁINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos indeterminados, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política*, Editorial Nacional, Madrid, 1976.

- *Los principios cristianos del orden político*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1962.
- "Orígenes de la política social en España" en *Libro de homenaje al maestro Mario de la Cueva*, UNAM, México, 1981.

SÁNCHEZ DE VEGA, A., "Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 80, abril-junio 1993.

SÁNCHEZ MARÍN, A. L., *Supuestos y principios fundamentales de la representación pública mixta*, Septem ediciones, Oviedo, 2001.

- "La teoría orgánica de la sociedad en el krausismo y tradicionalismo español", en *Revista Eikasía*, vol. 58, 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, M., "Participación, neocorporativismo y administración electrónica", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo V, Editorial Civitas, Madrid, 1991.

- Voz "interés colectivo", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Civitas, Madrid.

SÁNCHEZ SUÁREZ, A., "Los inicios del asociacionismo empresarial en España: la Real Compañía de Hilados de Algodón de Barcelona, 1772-1820", en *Hacienda Pública Española*, nº 108-109, 1987.

SANTANA GÓMEZ, A., "El Consejo Económico y Social español", en OJEDA AVILÉS (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992.

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

SANZ DÍAZ, C., "El nuevo orden internacional. La organización de las Naciones Unidas", en PEREIRA, J. C. (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 2009.

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

- "Sistemas de representación", en SILLS, D. L., (Dir.): *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 9, Aguilar, Madrid, 1976.
- "En defensa de la representación política", *Claves de la razón práctica*, nº 91, 1999.

SCALONE, A., "La representación de intereses en la doctrina alemana del Estado en el 1900 y la reflexión de J.H. Kaiser", en *La Representación política*, (Bastida Freijedo, F. J.), Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, nº 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004.

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

- "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.

SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad. Textos, Madrid, 1996.

- *El Concepto de lo político*, Editorial Struhart & Cía, Buenos Aires, 2002.

SECRETARÍA GENERAL DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La Fonction Consultative Européenne. Les Assemblées Consultatives Économiques et Sociales Dans La Communauté Européenne*, Delta, Bruselas, 1987.

SEGOVIA, J. F., "El modelo corporativista de Estado en la Argentina, 1930-1945. Entre el derecho, la política y la ideología", en *Revista de Historia del Derecho*, nº 24, 2006.

SEN, A., "Los tonto racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica", en HAHN, F. y HOLLINS, M. (eds.), *Filosofía y teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

SERRA CRISTÓBAL, R., *El comité Económico y Social de las Comunidades Europeas. Su papel en la promoción de los derechos sociales*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

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

SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN, *Informe sobre los Consejos Económicos y Sociales*, tomo I y II, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977.

SISMONDE DE SISMONDI, J. C. L, *Estudios sobre las constituciones de los pueblos libres*, Imprenta de la Amistad, Madrid, 1843.

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

SOLOZÁBAL, J.J., "Representación y pluralismo territorial (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación)", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 50, 1986.

STRAMACCI, M., *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Giuffré, Milán, 1959.

TARANTO, D., *Studi sulla protostoria del concetto di interesse: da Commynes a Nicole (1524-1675)*, Liguori, Nápoles, 1992.

TARROW, S., *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

TOCQUEVILLE, A., *La Democracia en América*, Trotta, Madrid, 2010.

TOCQUEVILLE, A., *La Democracia en América*, NOLLA, E. (trad.), Aguilar, Madrid, 1990.

TOMÁS Y VALIENTE, F., "El gobierno de la Monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVII", en *Historia de España*, fundada por R. MENÉNDEZ PIDAL, XXV, Espasa Calpe, Madrid, 1982.

TORRES DEL MORAL, A., "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 203, 1975.

TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 2008.

TRAUSCH, G., *Conseil Economique et Social du Gran-Duque de Luxembourg 1966-2006. Le Conseil Economique et Social et la Société Luxembourgeoise*, Luxemburgo, 2007.

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.

TRUMAN, D., *The Government Process*, Knopf, Nueva York, 1971.

VALITUTTI, M., "Stato e Parti Sociali: I Luoghi Istituzionali della Consultazione. Belgio", en *I Consigli Economici e Sociali in Europa: Ruolo e Prospettive*, Roma, 1991.

VALLÈS, J. M., *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000.

VALLET DE GOYTISOLO, J. B., *Tres ensayos: Cuerpos intermedios, Representación política, Principio de subsidiariedad*, Speiro, Madrid, 1981.

- "Derecho a participar en la vida pública mediante un auténtico sistema representativo", en *Revista Verbo*, nº 195-196, Madrid, 1981, págs. 585-630.

- "Fundamento y soluciones de la organización de cuerpos intermedios", en *Revista Verbo*, nº 80, 1969.
- "Constitución orgánica de la Nación" en *Revista Verbo*, nº 23-24, 1984.

VALVIDARES SUÁREZ, M., "Nota sobre el régimen constitucional de Eslovenia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 68, 2003.

VANACLOCHA BELLVER, F. J., "Estudio sobre el desarrollo por ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucional", en *Cuadernos de Documentación*, nº 32, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1980.

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

- *El misterio de la representación política. Los orígenes del Consejo Económico y Social*, Ediciones América Actual, Buenos Aires, 1972.

VÁZQUEZ DE MELLA Y FANJUL, J., *Obras completas*, vol. XXVIII, E. Subirana, Barcelona, 1942.

VÁZQUEZ VIALARD, A., "Sindicatos y movimiento obrero. Asociacionismo empresarial", en *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

VECCHIO G., "Il Consiglio dell'industria e del commercio e la rappresentanza degli interessi fra '800 e '900", en *Economia e Corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*, a cura di Cesare Mozzarelli, Giuffrè, Milán, 1988.

- *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, a cura di Giorgio Vecchio, F. Angeli, Milán, 1988.

VEGAS LATAPIÉ, E., *Consideraciones sobre la democracia*, en Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1965.

VÉLEZ TORO, A. J., "La estructura del Consejo Económico y Social", en *Actualidad Administrativa*, nº 34, 1996.

VERPEAUX, M., "La revisión de 2008 o la nueva distribución de poderes", en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 34-35, 2008.

VILAR, G., *Individualisme, ética i política*, Edicions 62, Barcelona, 1992.

VILLAVICENCIO RÍOS, A., "Los Consejos Económicos y Sociales en los países europeos", en OJEDA AVILÉS, A. (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992.

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

VON STEIN, L., *Movimientos Sociales y Monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

WEBB, S., Y WEBB, B., *La democracia industrial*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

WEBER, M., *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

- *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires, 2001.

WINDMULER, J. P., GLADSTONE, A. (Eds.), *Employer associations and industrial relations: A comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

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.

ZAMPETTI, P. L., *La participación popular en el poder*, EPESA, Madrid, 1977.



## WEBGRAFÍA

PÁGINAS WEB DE CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE ÁMBITO SUPRANACIONAL:

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas:

<https://www.un.org/ecosoc/es>

Comité Económico y Social Europeo:

<http://www.eesc.europa.eu/>

Comité Económico y Social de la Gran Región:

<http://www.granderegion.net/Institutions/Organes-consultatifs/Conseil-economique-et-social-de-la-Grande-Region>

PÁGINAS WEB DE CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES E INSTITUCIONES SIMILARES:

Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia:

<http://www.cnel.it>

Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia:

<http://www.lecese.fr>

Consejo Económico y Social de Portugal:

<http://www.ces.pt/>

Consejo Económico y Social de Grecia:

<http://www.oke-esc.eu/>

Consejo Económico y Social de Rumanía:

<http://www.ces.ro/>

Consejo Económico y Social de España:

<http://www.ces.es/>

Consejo Económico y Social Nacional de Irlanda:

<http://www.nesc.ie>

Consejo Nacional de Trabajo de Bélgica:

<http://www.cnt-nar.be>

Consejo Central de Economía de Bélgica:

<http://www.ccecrb.fgov.be>

Consejo Económico y Social de Holanda:

<http://www.ser.nl/>

Consejo Económico y Social de Luxemburgo:

<http://www.ces.public.lu/>

Consejo Económico de Dinamarca:

<http://dors.dk/>

Consejo Económico Medioambiental de Dinamarca:

<http://dors.dk/raad-vismaend/miljoeoekonomiske-raad>

Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Malta:

<http://www.mcesd.org.mt>

Consejo para el Diálogo Social de Polonia:

<http://www.rds.gov.pl/>

Consejo Nacional Económico y Social de Hungría:

<http://www.ngtt.hu/>

Consejo Económico y Social de Bulgaria:

<http://www.esc.bg/>

Consejo Económico de Finlandia:

<http://vnk.fi/en/economic-council>

Consejo Consultivo para los Asuntos Económicos y Sociales de Austria:

<http://www.sozialpartner.at/>

Consejo Económico y Social de Eslovenia:

<http://www.ess.si/>

Consejo de Acuerdo Económico y Social de la República Checa:

<http://www.mpsv.cz/cs/6434>

Consejo Económico y Social de Croacia:

<http://socijalno-partnerstvo.hr/>

Comité Económico y Social de la República Eslovaca:

<http://hsvsr.sk/>

Consejo Tripartito de Lituania:

<http://lrtt.pensijuskaiciuokle.lt/>

OTRAS PÁGINAS WEB:

Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares:

<http://www.aicesis.org/>

Red CESlink:

<http://www.eesc.europa.eu/ceslink/>

Constituciones Europeas:

<http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>

Asociación de Senados de Europa:

<http://www.senateurope.org/>