

Los Consejos Económicos y Sociales en Europa

Alfredo Villavicencio Ríos

En este artículo, el autor, joven y brillante laboralista peruano que se encuentra actualmente en España, realizando una investigación sobre temas de su especialidad en el Departamento de Derecho de Trabajo de la Universidad de Sevilla, aborda el estudio de la experiencia europea en materia de Consejos Económicos y Sociales.

Organos de representación de intereses profesionales y económicos, estos Consejos han entrado y salido de los primeros planos políticos y científicos reiteradamente a lo largo del presente siglo. Hoy, luego de uno de sus períodos de ostracismo, vuelven a llamar la atención, entre otras razones, por la aprobación, en España, de la Ley 21 del 17 de Junio de 1991, de creación de esta institución en el referido país. Precisamente, el artículo que ahora se publica, forma parte de los estudios realizados en el marco del proceso de investigación motivado por el debate del proyecto que se convirtiera en la citada ley.

Villavicencio explica aquí el origen y fundamento de los Consejos Económicos y Sociales en Europa, ensaya una tipología de los mismos y expone las experiencias francesa e italiana.

*Para el Derecho Constitucional, la política y la economía, los CES plantean la cuestión de la procedencia, viabilidad y modalidad de una representación orgánica de intereses, coexistente con la clásica representación política. Para el Derecho Laboral y las relaciones industriales, ellos constituyen un instrumento del **tripartismo**, un vehículo de la **participación** institucional de alto nivel y eventualmente, un órgano coadyuvante a la **concertación**.*

Este es el marco del interés teórico del tema. Y en la coyuntura nacional, así como este ensayo resultó de interés español por su precedencia a la aprobación de la referida Ley 21/1991, reviste comparable atractivo en el Perú, donde la propuesta de creación de un CES se remonta a 60 años atrás y su replanteamiento es periódicamente recurrente.

Por otra parte, este artículo es un aporte significativo a la bibliografía juslaboralista latinoamericana, que mucho ha trabajado el tema de la concertación en los últimos años, descuidando, en cambio, el de los CES, posiblemente con la excepción, entre otras, del libro de Enrique Herrera (Los Consejos Económicos y Sociales, Endeba, Buenos Aires 1972), del cual la lectura de la nueva ley española y del ensayo de Villavicencio constituyen una excelente y oportuna actualización. (Oscar Ermida Uriarte).

1. SURGIMIENTO

Desde la implantación del capitalismo liberal, la historia registra la presencia, en los debates y en los sistemas políticos, de la necesidad de estructurar una representación de intereses, paralela a la parlamentaria que surge del ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos. Las causas de ello han sido y son muy variadas, y entre ellas encontraremos también a los fundamentos de la existencia de órganos que reúnen a los diferentes grupos de interés económicos y sociales, de que nos ocuparemos centralmente en este trabajo.

En el siglo pasado, se implementaron Segundas Cámaras políticas con dos finalidades: dar una parcela de poder a sectores conservadores, o servir de instrumento de estructuración en los Estados federales⁽¹⁾.

En el primer caso, tenemos a las Cámaras Aristocráticas, que se presentaron en la transición hacia los regímenes democráticos, con la finalidad de compensar o frenar los "supuestos perjuicios que para las clases dominantes implicaba la admisión del sufragio"⁽²⁾, estructurando así, un régimen bicameral mixto, porque no eran órganos electivos. En la actualidad estos cuerpos parlamentarios han sido suprimidos en la mayoría de los países que los tuvieron (Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia), y en los dos donde sobrevive (La Cámara de los Lores en Inglaterra, y el Senado en Canadá), han perdido casi todas sus atribuciones, siendo tan sólo frenos extremadamente débiles⁽³⁾. En este bloque ubicamos también a las Cámaras electivas que, como el Senado francés, están basadas en un sufragio indirecto, que asegura una mayoría aplastante a los sectores conservadores sobre los más progresistas (el campo sobre las ciudades en el caso francés)⁽⁴⁾.

(1) DUVERCER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Editorial Ariel, Barcelona, 1980, págs. 134-135.

(2) VANACLOCHA BELLVER, Francisco, "Estudio sobre el desarrollo

por ley ordinaria del artículo 131º del texto constitucional", Madrid, 1980, pág. 12.

(3) COLLIARD, Jean-Claude, "Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos", Editorial Blume, Barcelona, 1891, pág. 67.

En el segundo caso, estamos frente a la composición normal de un Estado federal, que requiere de la existencia conjunta de un órgano de representación nacional y proporcional de la población, y otro que exprese, en igualdad de condiciones, a todos los componentes federados. Estados Unidos de Norteamérica, la Unión Soviética, Alemania Federal o Suiza, son algunos de los países que tienen este sistema.

En el primer cuarto de este siglo, vamos a asistir al nacimiento de las cámaras económicas propiamente dichas, como producto de la reestructuración del sistema económico y político al terminar la primera guerra mundial. Esta confrontación bélica, entre otras cosas, marca el fin del liberalismo incapaz de sobrevivir a sus crisis agudas y a su altísima conflictividad social; da origen a la planificación de la economía⁽⁵⁾ en la que el Estado establece el cuadro institucional para su desenvolvimiento; sobredimensiona y distorsiona los aparatos industriales que al fin del conflicto van a requerir de la salvación estatal; genera el crecimiento numérico del proletariado, la legitimación de sus formas organizativas y el desarrollo de su conciencia política⁽⁶⁾, en medio del auge de las ideas socialistas y del triunfo bolchevique; da lugar al surgimiento de la economía mixta a partir de la intervención estatal en inversiones, producción y consumo. En palabras conclusivas de VITAL MOREIRA *"la separación de principio entre el Estado y la economía dio lugar a una interpenetración recíproca, en un proceso de politización de lo económico o de economización de lo político. Al principio liberal del primer capitalismo, y a la efectiva no intervención económica del Estado, sucede el principio intervencionista y una amplia actividad del Estado en el campo económico"*⁽⁷⁾.

En este contexto surgen las Cámaras económicas con la finalidad de dar mayor o menor protagonismo a los actores económicos y sociales en la toma de decisiones de política económica y legitimar así las medidas adoptadas. Siguiendo a DUVERGER⁽⁸⁾, veremos, a grandes trazos, las distintas expresiones que estas asambleas han tenido en la escena contemporánea:

a) en los regímenes fascistas se las ha valorizado mucho, intentando utilizarlas para suprimir y sustituir, total o parcialmente, la representación política por la de las "profesiones"; en este caso se tiende a una sola Cámara económica que ocupa el lugar del Parlamento político (en Italia la "Cámara

de los fascistas y las corporaciones" combinaba una representación pseudopolítica con la representación corporativa);

b) en los regímenes socialistas o socializantes de economía planificada, por el contrario, se ha creado una Cámara económica al lado de la asamblea política, para asegurar la representación de los productores y especialmente de los sindicatos en la preparación del plan y en la elaboración de la política económica. En ningún caso se trata de sustituir la representación política, sino de convivir con ella, lo que conduce a una dualidad de asambleas. La transformación reciente de estos países y su salida del bloque Este-europeo permite vislumbrar cambios importantes, aunque no uniformes, en este campo;

c) en las democracias occidentales, se ha optado por un modelo parecido al anterior, pero en el que las asambleas económicas sólo tienen carácter consultivo. Generalmente están conformadas por los representantes de grandes organizaciones profesionales, sindicales y patronales designados por sus organizaciones, a los que generalmente se añaden personalidades nombradas por el gobierno, que emiten opiniones, dan pareceres, pero no toman decisiones.

Este último bloque, que es el que nos interesa y que se concretizó por primera vez en la Constitución de Weimar⁽⁹⁾, ha encontrado sus fundamentos en un conjunto de planteamientos referidos a la necesidad de profundizar la democracia en nuestras sociedades, para lo que es preciso contar con órganos de representación de los principales intereses, que actúen como lugar de encuentro entre la sociedad y el Estado; como foros de concertación y ambientes de negociación y mediación; como sedes de programación, planificación y control de su ejecución; como dependencias dedicadas al estudio, análisis, y sistematización de la coyuntura o el futuro mediato e inmediato. En todos los casos, volvemos a repetir, se trata de instituciones que, *"en ningún caso, pretenden subrogarse la representación política ni tener facultades de decisión política o legislativa"*⁽¹⁰⁾.

Luego de la instauración en 1919 del Consejo Económico del Reich en Alemania, por mandato del

(4) DUVERGER, Maurice, *ob. cit.*, pág. 135.

(5) BASSOLS COMA, Martín, "La Planificación Económica", en: "El modelo económico en la Constitución española", vol. 2, IEE, Madrid, 1981, pág. 238.

(6) MOREIRA, Vital, "A orden jurídica do capitalismo", Ed. Centelha, Coimbra, 1978, pág. 53-54.

(7) MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, pág. 58.

(8) DUVERGER, Maurice, *ob. cit.*, págs. 136-137.

(9) HAURIUO, André, y SFEZ, Lucien, "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", Editions Montchrestien, Paris, 1972, pág. 597.

(10) VANACLOCHA BELLVER, Francisco, *ob. cit.*, pág. 13.

artículo 165º de la Constitución de Weimar, estos órganos representativos comienzan a surgir y generalizarse en toda Europa, con las características propias de cada país y de cada momento histórico; así nacen: por Decreto el Consejo Nacional Económico francés en 1925, que luego, con algunas modificaciones es sancionado por la Ley de 19.03.36; el Consejo Económico de Luxemburgo, en 1931, que junto con el Consejo de Economía Nacional de 1945 son los antecedentes del Consejo Económico y Social de 1966 en este país; el Consejo Central de Economía y el Consejo Nacional del Trabajo belgas, así como el Consejo Económico y Social holandés que para estos fines fueron creados por los Pactos de Reconstrucción Nacional entre organizaciones sindicales y empresariales respectivas, en la post-guerra, y luego fueron consagrados normativamente (en 1948, 1952 y 1951, respectivamente); el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo estatuido por la Constitución italiana de 1948; el Comité Consultivo (CECA) en 1951; el Consejo Económico y Social francés creado por las Constituciones de 1946 y 1958; el Consejo Económico danés y el Consejo Nacional del Desarrollo Económico inglés en 1962; el Consejo Nacional para la Industria y la Economía irlandés, que fué el antecedente en los '60 del Consejo Nacional Económico y Social que se crea en 1973; el Consejo de Política Económica y Social de Grecia creado en 1978 y abolido posteriormente; el Consejo Nacional del Plan establecido por la Constitución portuguesa de 1976, y el Consejo Permanente de Concertación Social, instituido en este país por Decreto Ley en 1984; y, finalmente, está el recientísimo Consejo Económico y Social español, que está desarrollando detalladamente en otra parte de este estudio.

Esta constelación de órganos representativos, de muy variada estructura, actividad e importancia, como veremos en el siguiente capítulo, evidencia que el tema de la participación de los intereses sociales sectoriales en los procesos de decisión política, continúa estando en la orden del día⁽¹¹⁾, habiendo superado las objeciones políticas que se le formulaban (sobre todo las de corporativismo). Sin embargo, hasta ahora y en términos generales, los Consejos no han logrado una participación protagónica en el acontecer cotidiano de sus países ("*actores secundarios*", los llama ALONSO SOTO⁽¹²⁾), y por tanto no se han conver-

tido en instituciones importantes dentro del tejido social, como lo demuestran los hechos de que los procesos de concertación social ocurridos en los '80, hayan transitado por caminos informales y mucho más directos⁽¹³⁾, y que la bibliografía laboralista o politóloga sobre ellos sea muy escasa⁽¹⁴⁾. El "*nudo espinoso*" del problema: el rol de la representación de intereses y su relación con la representación política⁽¹⁵⁾, continúa, aún, sin una respuesta definitiva.

2. TIPOLOGIA

Lo primero que salta a la vista en el análisis comparativo en este campo, es la "*enorme diversidad*" que revisten los numerosos Consejos⁽¹⁶⁾ existentes en los países europeos. Los distintos elementos que los conforman y perfilan y sus múltiples combinaciones, las diferentes circunstancias en que han surgido, las características e idiosincrasia nacionales, han contribuido al surgimiento de una variopinta gama de órganos (cuya descripción individual va en el cuadro adjunto), que permite construir una amplia tipología a partir de rasgos semejantes.

2.1. De acuerdo a su número, tenemos países con pluralidad de instituciones diferenciadas por sus fines, con un único organismo, y en los que no se puede hablar (en sentido estricto) de la existencia de un Consejo⁽¹⁷⁾.

En el primer caso, además de Holanda y Portugal, encontramos paradigmáticamente a Bélgica, donde coexisten hasta 4 instituciones que desempeñan parceladamente distintos papeles ubicables en este campo:

- El Consejo Central de la Economía (CCE), que es un ente público paritario, de consulta en muchos casos obligatoria, que proporciona al gobierno o al parlamento toda clase de dictámenes o estudios referentes a todos los problemas de la economía nacional, realizados por iniciativa propia o previa consulta de esos órganos. Se trata de una participación en la elaboración de la política económica⁽¹⁸⁾ ana-

(11) AMARAL, Lucía, "*Concertação social e representação de interesses: o caso italiano*", en: *Boletín do Conselho Nacional do Plano*, Lisboa, 1987, N° 13, pág. 123.

(12) ALONSO SOTO, Francisco, "*Ideas para configurar el Consejo Económico Social*", en: *Revista del Trabajo*, 1988, N° 89, pág. 101.

(13) EL CNEL italiano tiene encomendados un conjunto de estudios sobre la problemática y las relaciones entre concertación social, estructuras formales de representación de intereses y mecanismos informales.

(14) NICOLAIS, Gianfranco, "*CES di Francia e CNEL d'Italia: due instituti un solo modello*", en: *Il diritto del lavoro*, novembre-

dicembre 1988, pág. 639.

(15) PIRZIO AMMASSARI, Gloria, "*La rappresentanza degli interessi nella legge di riforma del CNEL*", en: *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*", 1989, N° 41, pág. 37.

(16) AMARAL, Lucía, *ob. cit.*, pág. 125.

(17) VANACLOCHA BELLVER, Francisco, *ob. cit.*, pág. 22.

(18) COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL DANS LA CEE, "*La fonction consultative européens. Las Assemblées consultatives économiques et sociales dans la Communauté Européens*", Ed. Delta, Bruxelles, 1987.

lizando y dictaminando la evolución de la economía belga y su relación con los otros países. Desarrolla, asimismo, una gran actividad de difusión de su trabajo a través de notas e informes mensuales, semestrales y anuales.

- El Consejo Nacional del Trabajo (CNT), que puede definirse como un verdadero y propio "parlamento social"⁽¹⁹⁾ de carácter paritario, nació en 1952, ante la estricta limitación de funciones económicas del CCE⁽²⁰⁾, para emitir informes y propuestas sobre los problemas generales de carácter social que interesan a empresarios y trabajadores, así como para concluir contratos colectivos y dictaminar conflictos de atribución que surjan entre comisiones paritarias nacionales.
- El Comité Nacional de Expansión Económica (CNEE), creado en 1970 para intervenir en la planificación y programación nacional del crecimiento económico, actuando en colaboración con el CCE y el CNT⁽²¹⁾.
- Los Consejos Económicos y Sociales Regionales (CESR), que son organismos regionales que con carácter unitario (económico y social) tratan de vincular más estrechamente a las regiones en la elaboración de la política económica, sobre todo en lo referente a la programación, con la finalidad de poner remedio a los desequilibrios de desarrollo entre las regiones, Asimismo, buscan institucionalizar, a nivel local, las relaciones entre el poder político y los grupos de presión del mundo económico y social⁽²²⁾.

Vemos pues, que se trata de un país donde se ha separado en dos instituciones distintas lo económico de lo social, a nivel nacional, constituyendo un órgano de representación de intereses en sentido lato, al lado de otro con funciones de "concertación social"⁽²³⁾; lo que ha generado, por lo interrelacionado de los temas, un protocolo de cooperación y coordinación entre ambas instituciones y un trabajo conjunto a través de un número importante de comisiones mixtas y dic-

támenes compartidos. Tomando en cuenta esta realidad se plantea recurrentemente un debate sobre la necesidad y oportunidad de fusionar ambos Consejos, pero los interlocutores sociales están a favor del mantenimiento de los dos órganos autónomos en razón de especificidad de las materias tratadas⁽²⁴⁾. Finalmente, no podemos dejar de señalar la reforma estatal belga de 1980, que ha planteado una modificación profunda de los poderes entre el Estado central y las regiones, transfiriendo a estas últimas la elaboración de gran parte de la política industrial, lo que ha afectado profundamente el rol de los consejos regionales, que todavía no queda totalmente esclarecido⁽²⁵⁾.

Los países que tienen una sola institución dedicada a estas funciones son Francia, Italia, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo⁽²⁶⁾. Se trata de instituciones consultivas, que buscan conjugar las distintas funciones consultivas y de estudio, con los roles de ambiente de negociación o fórum de participación de los diversos sectores sociales. Por razones de estructura expositiva, al desarrollo de los principales institutos unitarios lo dejamos para clasificaciones posteriores para puntos posteriores.

Dentro de los países que carecen de un Consejo Económico y Social stricto sensu, destaca Alemania en el que, luego de la ruptura sindical de la "Acción Concertada" en 1977, cuando los empleadores impugnaron constitucionalmente la Ley de co-gestión⁽²⁷⁾, y a despacho de ser el creador de estas instituciones, no existe más una participación de los grupos en la formulación de la política económica y social del Estado⁽²⁸⁾. Hay tan sólo un Consejo de Expertos (Sachverständigenrat) encargado de analizar la evolución de la situación económica general, y proporcionar esta evaluación a todas las autoridades responsables en materia de economía y a la opinión pública. Está compuesta por cinco expertos independientes, con especial competencia y versación en ciencias económicas, designados por el Presidente de la República a

(19) VALITUTTI, Mario, "Belgio, Stato e Parti Sociali: Il Luoghi Istituzionali della Consultazione", en: *Investigación Encomendada por el CNEL*, mimeo., 1990, pág. 13.

(20) VANACLOCHA BELLVER, Francisco, ob. cit., pág. 22.

(21) USO, "El Consejo Económico y Social en la CEE y en España", en: *Revista proyecto*, 1988, N° 6, pág. 75.

(22) VALITUTTI, Mario, ob. cit., pág. 24.

(23) AMARAL, Lucía, ob. cit.

(24) BLEECKX, François, "Les rapports entre l'état et les interlocuteurs sociaux en Belgique: le rôle des conseils consultatifs", *Comunicación presentada al Fórum sui Consigli Economici e Sociali dell'Europa Occidentale*, CNEL, Roma 23.12.90, mimeo., pág. 4.

(25) Véase: COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL DANS LA CEE, "La fonction consultative européenne...", ob. cit.; VALITUTTI, ob. cit.; y, BLEECKX, François, ob. cit.

(26) VANACLOCHA BELLVER; Francisco, ob. cit., pág. 22.

(27) Véase: BLANKE, Thomas, "Parere e Rapporto sulla Repubblica Federale Tedesca", *Comunicación presentada al Fórum sui Consigli Economici e Sociali dell'Europa Occidentale*, CNEL, Roma 23.12.90, mimeo., pág. 6; y, CARAVITA, Beniamino, "Germania, Stato e Parti Sociali: I Luoghi Istituzionali della Consultazione", en: *Investigación encomendada por el CNEL*, mimeo., 1990, pág. 23.

(28) BLANKE, Thomas, ob. cit., pág. 7.

propuesta del gobierno federal, y constituyen un modelo de órgano asesor, pero no de participación⁽²⁹⁾. Este Consejo, creado en 1963, emite un informe anual sobre la situación de la economía alemana y su previsible evolución, a más tardar cada 15 de Noviembre, ante el cual el gobierno debe explicar su posición en el parlamento.

El fin de las tentativas de institucionalizar el encuentro de los portavoces de los grupos de Alemania, no resulta sorprendente si tomamos en cuenta el programa neoliberal del gobierno de Köhl, que desde 1982 aplica una política de desregulación y flexibilidad del mercado de trabajo⁽³⁰⁾, que ha acentuado la debilidad del sindicalismo alemán, y le ha restado fuerzas para conseguir tal reunión central. Sin embargo, tanto el DGB (que en 1984 actualizó su propuesta de 1971), como el SPD continúan exigiendo la creación de un Consejo Económico y Social Federal y los respectivos regionales, que sean interlocutores del gobierno y el parlamento federales y de los länder⁽³¹⁾. Finalmente, hay que señalar que la ausencia de este órgano no significa que en Alemania haya desaparecido globalmente la participación de los sindicatos en la toma de decisiones políticas, porque existe un conjunto de importantes instituciones y comisiones donde existe participación consultiva y hasta co-gestión: en la seguridad social y el seguro contra el paro, en el Comité sobre la formación profesional, en el Comité sobre sustancias nocivas, etc.⁽³²⁾

- 2.2. De acuerdo con su consagración jurídica tenemos países donde estos órganos están regulados constitucionalmente, por normas que con cierta amplitud determinan su composición y sus atribuciones y otros que los han instituido, con gran margen de discrecionalidad, por Ley ordinaria (33, AMARAL-CSRI-ICI-4). En el primer caso se encuentran Italia (Artículo 99º de la Constitución de 1948, ubicado en el Título III: Del Gobierno, Sección Segunda: De los Organos Auxiliares), Francia (Artículos 69º, 70º y 71º de la Constitución de 1958, que conforman el Título X: Del Consejo Económico y Social), Portugal (Artículo 94º, de la Constitución de 1976, ubicado en el Título II: Del Plan) y España (Artículo 131º de la Constitución de 1978, ubicado en el Título

VII: Economía y Hacienda). En el segundo caso tenemos a Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca y Holanda.

- 2.3. De acuerdo a su integración, hay países en los que sólo están compuestos por los representantes de los trabajadores asalariados y los empresarios (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), los que incluyen una gama muchísimo mayor de sectores de la actividad económica y social (Dinamarca, Italia), y los que tienen en su seno representación regional, además de la correspondiente a los distintos sectores (Francia, Portugal-CNP).

- 2.4. De acuerdo a sus atribuciones existen Consejos, que tienen prevista sólo una función consultiva respecto del gobierno (Holanda, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Dinamarca), del gobierno y el parlamento (Bélgica), y de las regiones, además, de los dos anteriormente señalados (Italia).

Asimismo, encontramos aquellos que sólo desarrollan una función consultiva y los que a ésta adicionan atribuciones: de solución de conflictos o conclusión de contratos colectivos (Bélgica-CNT), ejecutivos y de control sobre las organizaciones profesionales y la aplicación de ciertas leyes (Holanda), y de iniciativa legislativa (Bélgica-CNT e Italia).

- 2.5. De acuerdo con el modelo global al que adhieren los distintos Consejos tenemos: el originado de la experiencia de Weimar, el derivado del "pacto de reconstrucción nacional" de la segunda post-guerra, el modelo anglosajón y el escandinavo.

a) Modelo originado en la experiencia de Weimar. Como su nombre lo indica se origina en el Consejo Económico del Reich, previsto por el artículo 165º de la Constitución de Weimar, y tiene por características principales ser un instituto consultivo que busca detentar la representación económica y social de la nación⁽³⁴⁾. Por esta razón, su composición suele ser numerosa, y están pensados como una segunda cámara legislativa con un rol técnico-consultivo⁽³⁵⁾. En estos elementos, que muestran lo ambicioso de la concepción,

(29) ALONSO SOTO, Francisco, *ob. cit.*, pág. 107.

(30) BLANKE, Thomas, *idem*.

(31) COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL DANS LA CEE, *ob. cit.*

(32) BLANKE, Thomas, *ob. cit.*, pág. 10.

(33) AMARAL, Lucía, *ob. cit.*, pág. 4.

(34) Véase: NICOLAIS, Gianfranco, "La crisis del CNEL e le esperienze

analoghe del Regno Unito e dell'Irlanda", en: *Revista degli infortuni e delle malattie professionali*. 1989, N° 6, pág. 517, PIRZIO AMMASSARI, Gloria, *ob. cit.*, pág. 35; y, CARAVITA, Deniamino, en: "Ruolo e Funzioni del CNEL, della Proposta alla Sperimentazione", CNEL, Roma, 1990, pág. 44.

(35) PIRZIO AMMASSARI, Gloria, *ob. cit.*, pág. 36.

se han encontrado los principales escollos al funcionamiento eficiente de estos órganos, en la medida de las enormes dificultades que trae una complejísima representación de intereses (tanto en lo referente a la selección de los grupos de intereses participantes, como a la designación de los representantes de los grupos escogidos), así como en su relación con el poder político, que no reconoce capacidad de injerencia importante a ninguna otra información y por tanto la mediatiza limitando su relación a consultas esporádicas.

En este modelo se encuentran comprendidos Italia, Francia, Portugal-CNP, Luxemburgo y España, y casi todos ellos, salvo Luxemburgo, han consagrado sus respectivos órganos en su texto constitucional (en el caso de Portugal se está verificando una reforma por la cual desaparecen el CNP y el CPCS y en su lugar se crea el Consejo Económico y Social). En el último acápite de este capítulo revisaremos la evolución y reforma de los consejos en los dos primeros países mencionados, con el fin de ubicar bien los problemas y soluciones que se han generado en las experiencias dentro de la familia de instituciones de representación de intereses a la que pertenece España.

- b) El modelo derivado del Pacto de Reconstrucción Nacional entre las fuerzas productivas, a consecuencia de la segunda guerra mundial, tiene como características fundamentales su composición con representantes de los trabajadores, los empleadores y expertos, su fuerte institucionalización y su función de garante institucional de una política de cooperación entre las partes sociales, alrededor de una política económica centralizada⁽³⁶⁾. La participación de los grupos de intereses es muy activa y amplia en los campos económicos y sociales, y el Estado recurre habitualmente a los consejos en busca de opiniones que toma muy en cuenta, por eso se puede decir que se trata de países con una rica tradición de cooperación entre el Estado y los grupos de intereses. Los países que siguen este derrotero son Bélgica, Holanda y Austria, y debemos señalar que, además de los consejos, tienen

un gran número de instituciones tripartitas en los campos de la seguridad social o del empleo, por ejemplo, donde su participación es cotidiana y destacada. Por ello, se puede concluir concordando que en este modelo la tradición de la democracia de la consulta está muy arraigada, aunque pasa por una onda de cuestionamiento, a partir de la crisis de los '70 que acabó con el crecimiento permanente, introdujo un gran número de factores de inestabilidad económica y obligó a flexibilizar el mercado de trabajo, dificultando la gobernabilidad consensual de las crisis recurrentes⁽³⁷⁾.

- c) El modelo anglosajón, surge a comienzos de los años '70, expresándose en órganos técnico-consultivos del gobierno para el exámen de la política económica y social, con un número muy reducido de componentes (alrededor de la veintena), y la participación directa de miembros prominentes del gobierno o la administración (además de los representantes de las partes sociales)⁽³⁸⁾. Dentro de este modelo se encuentran Inglaterra, Irlanda y Portugal-CNP. Describiremos brevemente la experiencia inglesa, por ser la arquetípica, para graficar integralmente esta experiencia. El fin de los años '50 se vive con preocupación en Inglaterra, puesto que, su tasa de crecimiento es inferior a la de países de desarrollo similar, como Francia y Alemania. Entendiendo que la razón de sus dificultades se encuentra en la falta de cooperación entre las partes sociales a la hora de la planificación⁽³⁹⁾, el gobierno busca la forma institucional para materializar tal divergencia, y luego de algunos intentos alentadores (el Consejo sobre Precios, productividad y Rentas de 1957 fué el más importante), conforma en 1962 al más importante órgano de consultación tripartita a nivel macro-económico: el National Economic Development Council (NEDC)⁽⁴⁰⁾, que será la pieza clave de su programa de planificación industrial⁽⁴¹⁾. Este cuerpo público, que surgió informalmente a partir de una carta del Canciller conservador Lloyd a los sindicatos y a la patronal y no fué formalizado en

(36) PIRZIO AMMASSARI, Gloria, *idem*.

(37) PIRZIO AMMASSARI, Gloria, *ob. cit.*, pág. 35.

(38) NICOLAIS, Gianfranco, "La crisis del CNEL ...", *ob. cit.*, pág. 517; y, PIRZIO AMMASSARI, Gloria, *ob. cit.*, pág. 36.

(39) NICOLAIS, Gianfranco, "La crisis del CNEL ...", *ob. cit.*, pág. 520.

(40) PIRZIO AMMASSARI, Gloria, "Regno Unito, Stato e Parti Sociali:

I Luoghi istituzionali della Consultazione", en: *Investigación encomendada por el CNEL*, mimeo., 1990, pág. 2.

(41) TERRY, Michael, "Workshop on Economic and Social Councils i Europe", *Comunicación presentada al Fórum sui Consigli Economici e Sociali dell'Europa Occidentale*, CNEL, Roma, 23.12.90, mimeo., pág. 1.

una norma jurídica⁽⁴²⁾, está compuesto por 24 miembros, entre los que destacan por su altísimo nivel los 6 representantes del gobierno, que con todos Ministros y están encabezados por el Ministro de Finanzas (y en ocasiones cruciales por el Primer Ministro). Los otros componentes son 6 sindicalistas representantes del TUC, 6 industriales representantes de la CBI, y 6 representantes de otros intereses (los Presidentes de dos industrias nacionalizadas, de la Asociación de Consumidores, de la Comisión de Servicios de Empleo, el Gobernador del Banco de Inglaterra, y el Director de la National Economic Development Office-NEDO). Esta última institución desempeña funciones, tanto de staff administrativo y técnico para proveer de infraestructura en estos campos al NEDO, como de enlace con los Economic Development Committee (EDC), que son los responsables sectoriales de los trabajos del NEDO.

Esta compleja estructura, cuyo status institucional es indicado con el nombre de QUANGO: Quasi National Government Organisation (organismo que no forma parte de la administración pero tiene un funcionamiento público), dedicada al análisis nacional y sectorial de la economía inglesa, no adopta resoluciones ni emite pareceres, sino busca el consenso entre sus componentes sobre un cierto número de temas y promueve estudios y publicaciones. El NEDC se ocupa de las cuestiones macroeconómicas, comercio, competitividad, empleo y problemas intersectoriales, mientras que los EDC se encargan de la evaluación de sus propias áreas productivas, la tendencia del mercado, la tecnología⁽⁴³⁾.

Como no podía ser de otro modo, la era Thatcher ha significado un claro declive en las actividades del NEDO y de los demás órganos consultivos tripartitos; por tanto, su importancia y significación dentro del tejido político inglés se han visto considerablemente afectadas. Se ha reducido el número de sus sesiones de 12 a 4 al año, el número de los EDCs ha pasado de 43 a 18, las personas que

laboraban en la NEDO han pasado de 200 a 100 y su presupuesto ha sido disminuído considerablemente, entre otras cosas. Sin embargo, dada la hostilidad abierta del gobierno conservador a este tipo de instituciones tripartitas, tal vez lo más rescatable de los años '80 en este campo sea que el NEDO sobrevive⁽⁴⁴⁾.

d) El modelo escandinavo, que resulta muy parecido al inglés pero surge de una tradición diversa, ya que se construye sobre la base de un buen sistema de relaciones industriales, con un alto grado de informalidad y una fuerte incidencia general sobre el sistema⁽⁴⁵⁾. Se trata de un modelo de personas, de muy alto nivel, y que han surgido informalmente como expresión del principio de "mediación organizada" que caracteriza las formaciones políticas de estos países⁽⁴⁶⁾.

La presencia generalizada del diálogo social no es consecuencia de alguna institución de consulta o coordinación sino a la inversa, las instituciones son expresión de esta permanente interrelación, de allí lo informal, flexible y variado de las instituciones que han ido surgiendo o adecuándose a su evolución histórica. Sin embargo, y en menor proporción que en los demás países europeo-occidentales, la reestructuración de los años '80 también trae consigo controversias y desacuerdos fuertes en el seno del movimiento sindical, ocasionando con ello una reducción en el grado de participación sindical, llevando a que se califique el modelo escandinavo de "neo-corporativismo alto pero en declive"⁽⁴⁷⁾. La experiencia noruega resulta bastante instructiva en relación a este modelo, por lo que a continuación presentamos una breve descripción de su estructura⁽⁴⁸⁾.

Partiendo de que todas las fuerzas políticas están convencidas de la estrecha relación que existe entre política económica y evolución de costos, salarios y precios, existen actualmente tres organismos permanentes e informales para el debate y la discusión sobre la situación económica: la Comisión de Concerta-

(42) DIXON, Peter, "Discussion on Economic and Social Councils", Comunicación presentada al Fórum sui Consigli Economici e Sociali dell'Europa Occidentale, CNEL, Roma, 23.12.90, mimeo., pág. 2.

(43) PIRZIO AMMASSARI, Gloria, "Regno Unito, Stato ...", ob. cit., pág. 5.

(44) TERRY, Michael, ob. cit., pág. 5.

(45) NICOLAIS, Gianfranco, "La crisis del CNEL ...", ob. cit., págs. 517-518.

(46) AMOROSO, Bruno "Dinamarca, Stato e Parti Sociali: I Luoghi Istituzionali della Consultazione", en: Investigación encomendada por el CNEL, mimeo., 1990, pág. 6.

(47) TARANTELLI, Ezio, "Il modello scandinavo: alto neocorporativismo (in declino)", cit. por NICOLAIS, Gianfranco, "Norvegia, Stato e Parti Sociali: I Luoghi Istituzionali della Consultazione", en Investigación encomendada por el CNEL, mimeo., 1990, pág. 16.

(48) Basados en: NICOLAIS, Gianfranco, "Norvegia: Stato ...", ob. cit.

ción, la Sub-Comisión Ministerial y un Organismo de Contacto Secundario, en ninguno de los cuales se redactan documentos oficiales y sus resultados carecen de relevancia jurídica. La primera es la principal sede del debate, caracterizada por una gran informalidad y destinada a la discusión de la política económica, especialmente en lo referente a precios y salarios. No tiene un número fijo de componentes, pero participan necesariamente el Primer Ministro, que la preside, y los Ministros para el Consumo y la Administración Pública, para el Trabajo y los Gobiernos Locales, para las Finanzas, para la Agricultura y para la Pesca; los representantes de las centrales obreras y empresariales, el Consejero de Finanzas y los representantes, los artesanos, agricultores, pescadores y comunas. No existe ninguna norma que la regule, y trabaja a partir de la invitación que formula el Primer Ministro a las organizaciones seleccionadas. El Comité de Contacto a Nivel Ministerial funciona como sub-comisión de concertación, que reúne a la mismas partes pero a nivel inferior, realizando labores preparatorias y complementarias. Está presidido por el Ministro de Finanzas y sus reuniones son más técnicas para que se ocupen de problemas específicos. Actúa como el organismo ejecutivo de la Comisión. Finalmente, el Organismo de Contacto Secundario presidido por el Ministro para el Consumo y la Administración Pública, es un organismo secundario de concertación, donde participan las partes no representadas en los anteriores, y tiene por finalidad informarles de lo discutido en ellos, así como recabar su opinión al respecto.

Paralelamente a estas tres instituciones presididas por un Ministro funciona el Consejo independiente, que reúne a los mismos organismos de la Comisión de Concertación bajo la presidencia de un director independiente. Por el gobierno participan los departamentos de la administración directamente interesados, y sus funciones son las de realizar la evaluación técnica que se precisa, a través de, por lo menos, dos informes al año. Se trata de un grupo de expertos que examina la economía desde una perspectiva independiente.

3. LAS REFORMAS RECIENTES EN ITALIA Y FRANCIA

En la década de los '80 dos experiencias latinas de la familia de Weimar han protagonizado movimientos de reforma más o menos importantes frente

a sus Consejos con la finalidad de relanzarlos, permitiéndoles jugar el papel que conceptual y normativamente tenían señalado, pero que realmente no habían jugado. El nivel de esta reforma alcanza su grado más radical en el caso italiano, donde, a fines de 1986, se renueva totalmente la normativa introduciendo cambios importantes, y por el lado francés, en 1984 se plasma en una modificación parcial de la legislación. Creemos que, a la luz de las semejanzas globales e institucionales de España con estos países, resultará muy útil realizar una descripción particular de cada una de estas experiencias, y a ello dedicamos nuestras páginas siguientes.

a) El caso italiano

El Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, fué creado por la Constitución de 1948 en su artículo 99º, ubicado en la Sección de los Organos Auxiliares de Gobierno. En dicha norma se dispone que *"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"*; y se le da como instituciones las de *"órgano consultivo de las Cámaras y del Gobierno, para las materias y según las funciones que la Ley le encomiende"*, las de *"iniciativa legislativa"*; y, las de la potestad de contribución *"a la legislación económica y social"*, debiendo ejercer estas dos últimas atribuciones *"con arreglo a los principios y dentro de los límites que la Ley establezca"*. Las reiteradas remisiones a la ley de esta consagración constitucional, nos demuestran que el papel principal en el delineamiento del instituto corresponderá al legislador ordinario, debiendo encargarse de determinar quiénes y en qué proporciones deberán ser los expertos y los representantes de las categorías productivas, de qué manera y bajo qué condiciones se ejercerán las atribuciones otorgadas, y cuál será la forma institucional y el funcionamiento de el consejo.

El 5 de Enero de 1957 se adopta la Ley Nº 33, desarrollando al mandato constitucional antes comentado en los siguientes términos: el CNEL estará compuesto por 79 miembros de los cuales 25 son representantes de los trabajadores liberales, 20 expertos y 4 de la empresa pública y los municipios, todos ellos designados por el Presidente de la República a propuesta del presidente del Consejo de Ministros (en el caso de los representantes de las categorías productivas se pedía a sus representantes de las categorías productivas se pedía a sus organizaciones que los propusieran al Consejo de Ministros para que éste los designe tomando en cuenta la propia importancia numérica y cualitativa). Sus atribuciones consultivas giraban en torno

a recibir consultas del gobierno, las Cámaras o las regiones, en materias concernientes a la política económica, financiera y social (salvo cuestiones presupuestarias). En cuanto a su iniciativa legislativa podía presentar proyectos de ley o intervenir en los procesos legislativos ya iniciados, sobre materias de su competencia; y tenía también funciones de oficina de estudios, en la medida en que podía realizar y encargar análisis, investigaciones y publicaciones.

En estas condiciones se mantuvo hasta 1986, pero su ineficiencia fué tal que, en un ambiente político como el italiano donde la unanimidad es prácticamente imposible, generó un conjunto de unánimes opiniones que lo consideraban como el órgano auxiliar con funciones más marginales y oscuras, dentro de los previstos en la Constitución de 1948, y que señalaban que había perdido toda su eficacia como centro de integración social y política, para transformarse tan sólo en una oficina de estudios sin incidencia en la opinión pública⁽⁴⁶⁾. Por ello el desinterés total con que los sujetos sociales lo asumían y al camino diverso e informal que había seguido la concertación social. Asimismo, el ámbito de la participación en la legislación había transitado por vías más directas, a través de la "*legislación negociada o pactada*". Sin embargo, eran pocos los que pedían la desaparición del CNEL. Insistiéndose mucho más en una reforma que le permita redefinir su rol y cumplirlo cabalmente. Su pecado no era mortal, sino que radicaba fundamentalmente en carecer de una representación adecuada, tanto en la relación representantes de intereses-expertos, que se consideraba sobredimensionada en favor de los últimos (25% del total), como en lo referente a la actualización de la representación y al proceso de designación de los representantes, que le daba mucha discrecionalidad al gobierno; asimismo, se consideraba que sus atribuciones no eran suficientes para cumplir con el papel que tenía signado.

La primera mitad de la década de los '80 va a ser el escenario de las propuestas de reforma del CNEL (entre ellas las más destacadas fueron las de Spadolini, Craxi y Giugni), que desembocará en la Ley Nº 936 del 12 de Diciembre de 1986, que abroga integralmente la normativa precedente, bordeando un cambio radical y operando más una racionalización que una revolución⁽⁵⁰⁾. Esta norma afrontó los problemas antes reseñados de la siguiente manera: Se elevó el número total de miembros del Consejo a 111, y se modificó fuertemente los porcentajes de representación, sobre todo en lo

referente a los asalariados y expertos. Los primeros pasaron de 25 a 44 consejeros, experimentando un significativo incremento de su cuota de participación en términos relativos e incluso absolutos (pasaron a ser del 31.6% al 39.5% del total de los miembros); mientras que los expertos vieron reducirse sustancialmente su participación al pasar de 20 a 12 componentes (de ser el 25.2% del total pasaron a ser tal sólo el 10.8%). Además, con esta modificación, los consejeros directamente designados por las partes son 99 sobre 111, lo que representa un 89% del total, frente al 75% anterior. Con ello se busca redistribuir las fuerzas al interior del CNEL de manera que suba el peso de la representación de intereses y la negociación frente al que tenía la función técnica, tratando así de llevar a la concertación social a su seno.

Otra modificación importante se encuentra en el proceso de designación de los representantes que corresponden a los sujetos sociales presentes en el Consejo, que adopta formas más complejas pero de más garantía⁽⁵¹⁾, y cuyos rasgos principales, establecidos en el artículo 4º de la ley, son los siguientes: 1) 9 meses antes de la finalización del mandato de los miembros del Consejo, la Presidencia del Consejo de Ministros dará aviso de tal finalización del mandato de los miembros del Consejo, la Presidencia del Consejo de Ministros dará aviso de tal finalización, mediante un aviso publicado en la Gazzeta Officiale; 2) las organizaciones sindicales de carácter nacional, dentro de los 30 días posteriores a la publicación del aviso en la Gazzeta Officiale, deben enviar a la Presidencia del Consejo de Ministros la relación de los representantes que les corresponde; 3) el Presidente del Consejo de Ministros, en los treinta días sucesivos, asesorado por los Ministros interesados, define el elenco de los representantes de las organizaciones sindicales más representativas y lo comunica a todas las organizaciones designantes; 4) las impugnaciones a que diera lugar tal designación, deberán ser presentados por las organizaciones dentro de los treinta días de efectuada la comunicación al Consejo de Ministros, quien notificará de tal recurso a todas las organizaciones interesadas; 5) en el recurso de impugnación las organizaciones están obligadas a presentar los elementos necesarios para comprobar la representatividad que aducen, referentes, en particular, a la extensión y difusión de su estructura, a su consistencia numérica, a su participación efectiva en la formación y estipulación de los contratos o acuerdos colectivos nacionales de trabajo,

(49) AMARAL, Lucía, "Concertação Social ...", *ob. cit.*, págs. 9-10.

(50) NICOLAIS, Gianfranco, "CES di Francia e CNEL d'Italia ...", *ob.*

cit., pág. 640.

(51) NICOLAIS, Gianfranco, "CES di Francia e CNEL d'Italia ...", *ob. cit.*, pág. 643.

y a su participación en las controversias individuales y colectivas de trabajo; 6) la misma documentación, para tutelar sus propios intereses, puedan enviar las otras organizaciones interesadas, dentro de los treinta días sucesivos a la notificación del recurso; y, 7) el proceso termina, oídas las partes, dentro de los cuarenticinco días siguientes, con resolución del Presidente del Consejo de Ministros, luego de la deliberación del Consejo de Ministros. En el ámbito de las atribuciones del CNEL, la ley las amplía y puntualiza mucho más (Artículos 10^o, 11^o y 12^o), introduciendo explícitamente la posibilidad de ser consultado en materias de programación económica y política comunitaria, así como elabora (a pedido del gobierno o de las Cámaras) informes periódicos sobre la evolución del mercado de trabajo y la contratación colectiva, procediendo a un exámen crítico de los datos disponibles y de sus fuentes, a fin de facilitar la elaboración de resultados unívocos. Examina las previsiones y programación que los ministros del Balance y de la Programación Económica y del tesoro deben someter todos los años al parlamento, y, puede formular observaciones o propuestas, por iniciativa propia, sobre las materias de su competencia. También, y previo requerimiento del gobierno, al parlamento o las regiones, debe contribuir a la elaboración de la legislación que establece los lineamientos direccionales de la política económica y social, emitiendo opiniones o realizando estudios e indagaciones. Además de ello, guarda todas sus atribuciones de asumir, por su propia iniciativa, todos los estudios e investigaciones que crea conveniente y que caen dentro de los temas de su competencia, así como, mantiene su iniciativa legislativa.

Finalmente, ha introducido el mandato imperativo, cuya ausencia era señalada como una de las causas del fracaso del Consejo⁽⁵²⁾, y ha creado dentro del CNEL una Comisión de información encargada de recoger la información laboral, organizar un banco de datos sobre el mercado de trabajo y un archivo nacional de contratos colectivos, que permitan desarrollar estudios e investigaciones rigurosos sobre estos temas.

El balance global de la reforma normativa del CNEL no puede hacerse ahora en razón de que los cambios acaban de implementarse o lo están haciendo, sin embargo, y a pesar de algunos buenos augurios, no han sido suficientes (todavía) para potenciar y relanzar definitivamente a este órgano de representación de intereses. Por ello, la propia dirección del CNEL ha encargado un conjunto de estudios e

investigaciones comparados, así como, ha realizado seminarios internacionales para conocer las experiencias de los demás países europeos en este campo (en el 89 y el 90), y su vinculación con la concertación social (formal o informal, con respecto a estos organismos). En el Seminario de 1989, el Presidente del CNEL, Giuseppe de Rita planteaba cinco espacios a explorar, dentro de las nuevas funciones que se vislumbraban para su institución: 1) central informativa del mercado de trabajo; 2) defensor cívico colectivo del país; 3) sede de reflexión constante sobre la relación centro-periferia al interior de Italia (análisis y valoración de esta reflexión); 4) pequeña sede de normación técnica sobre la calidad de los productos no se regula por Decreto Ministerial o por la dependencia respectiva; y, 5) sede de la programación inicial de las reformas⁽⁵³⁾. Estamos entonces, ante más de 33 años de vida, que todavía no han servido para dar perfil y relieve a un órgano constitucional, aunque los esfuerzos por revitalizarlo (o más propiamente por vitalizarlo) se han redoblado en esta parte del camino.

“Hasta ahora y en términos generales, los Consejos no han logrado una participación protagónica en el acontecer cotidiano de sus países”

b) El caso francés

El Título X de la Constitución francesa de 1958 consagra el Consejo Económico y Social una reserva a Ley Orgánica para la determinación de la composición y las reglas de funcionamiento del CES (Artículo 71^o), y disponiendo grosso modo que sus atribuciones son: dar su parecer, "a requerimiento del gobierno, sobre los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto, así como sobre las proposiciones de ley que se le sometan" (Artículo 69^o); designar potestativamente, a uno de sus miembros "para que exponga ante las Cámaras parlamentarias que le hayan sido sometidos" (Artículo 69^o); ser consultado por el gobierno "sobre cualquier problema de carácter económico o social de interés para la República o la Comunidad"; y, emitir dictámen sobre "todo plan o

(52) CARAVITA, Beniamino, "Ruolo e Funzioni del CNEL...", ob. cit., pág. 44.

(53) DE RITA, Giuseppe, "Ruolo e Funzioni del CNEL...", ob. cit., págs. 13-14.

proyecto de ley de programa de carácter económico o social", que le debe ser previamente sometido (Artículo 70º).

La reserva de ley, a que hemos hecho referencia al comienzo, nos lleva a reconocer, también, la importancia del legislador ordinario en el diseño del CES, en la medida en que le corresponde determinar quién y en qué proporción va a estar representado, así como, la forma en que se ejercerán las atribuciones y la determinación de la estructura y el funcionamiento de este instituto. La ley orgánica del 29 de Diciembre de 1958 va a cumplir con ese cometido estableciendo que el CES estaba compuesto por 200 miembros de los cuales 43 eran representantes de los asalariados, 41 de los empresarios, 40 de las organizaciones agrícolas, 15 personalidades calificadas (en los aspectos económico, social, científico y cultural), 15 de las actividades sociales (ahorro, vivienda, salud pública, etc.), 7 de actividades varias (cooperativas de producción, actividades turísticas, de exportación y de desarrollo económico regional), 2 de las clases medias, 25 personalidades calificadas por sus conocimientos en materia económica y social de los problemas de ultramar, y 10 representantes de actividades de ultramar. Del total de miembros, 140 eran designados por las organizaciones profesionales y 60 por el gobierno.

Las atribuciones del CES se establecieron principalmente en el ámbito consultivo del gobierno (y no del parlamento), con carácter obligatorio en los casos de proyectos de ley de programas económicos y sociales, y con carácter facultativo sobre cualquier problema económico y financiero. Asimismo, el Consejo por iniciativa propia puede llamar la atención del gobierno sobre las reformas que pueden favorecer la realización de sus objetivos.

Las actividades del CES siempre fueron intrascendentes, por lo que generaba una imagen de una estructura somnolienta y verdaderamente inútil⁽⁵⁴⁾. En ese contexto no es raro que siempre se haya hablado en Francia de la necesidad de reforma del Consejo, habiendo llegado hasta proponerse en referéndum su fusión con el Senado en 1969 (De Gaulle). Se le critica fundamentalmente por no tener una representación adecuada al peso específico de cada sector y a su relación con los expertos, por la discrecionalidad

del gobierno a la hora de reconocer la representación de las partes, y por la necesidad de regionalizar las categorías representadas en el CES. Sin embargo, es sólo en 1984, y de manera desapercibida, que se aprueba unánimemente la reforma legislativa, que en palabras de los menos duros resulta una "reforma discreta"⁽⁵⁵⁾, y que los más radicales llamaron una "reformatte"⁽⁵⁶⁾. La razón de estos calificativos pasa por reconocer que la Ley de 1984 modifica tan sólo la composición del CES y algunos otros temas secundarios. En el primer caso, eleva de 200 a 230 el número de sus componentes, operándose las modificaciones más destacadas en el ámbito del número de los consejeros de los asalariados, que se elevan de 45 a 69, con lo que mejora su participación también en términos absolutos al pasar del 22.5% al 30% del total de miembros, y las pequeñas mejoras de los grupos que representan a las empresas públicas y a los intereses de la familia. Sin embargo, no resuelve el problema de representación al interior de los asalariados, donde mantiene el otorgamiento del mismo número de consejeros en las centrales sindicales más importantes (CGT, CFDT y FO), a las que de 17 miembros a cada una, sin tomar en cuenta que en la realidad no se presenta esta paridad representativa. El número de consejeros designados directamente es de 163 (el 71% del total), con lo que se incrementa el carácter de órgano representativo del Consejo.

En el ámbito de las atribuciones del CES no se presenta una variación digna de llamar la atención, más allá del establecimiento de un procedimiento de urgencia, por el cual se permite al gobierno pedir al Consejo que, en el término de un mes, dé su opinión sobre las proposiciones o proyectos de textos legislativos o reglamentarios que le presenta. La razón de tal medida de celeridad es evitar que el gobierno no consulta al CES, por la lentitud de las labores de éste⁽⁵⁷⁾.

Por otro lado, no se vislumbra un cambio importante ni en las actividades del CES (que seguirán siendo mayoritariamente por iniciativa propia), ni con respecto a su ubicación dentro de la institucionalidad francesa, donde continuará siendo tan sólo una fuente de información para el gobierno de las posiciones que adoptan sus componentes frente a los temas que analizan.

(54) NICOLAIS, Gianfranco, "CES di Francia a CNEL d'Italia ...", *ob. cit.*, pág. 639.

(55) RENOUX, *cit. por* BAUDREZ TOUCAS, Maryse, *Comunicación presentada al Fórum sui Consigli Economici e Sociali dell'Europa*

Occidentale, CNEL, Roma, 23.12.90, mimeo., pág. 10.

(56) TURPIN, "La réformatte du Conseil économique et social", en: *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, janvier 1985.

(57) BAUDREZ TOUCAS, Maryse, *ob. cit.*, pág. 10.