

PRIMERAS REFLEXIONES SOBRE EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Por AGUSTIN S. DE VEGA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. SOBRE EL PAPEL DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL.—III. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL «VERSUS» CONSEJO DE PLANIFICACIÓN.—IV. LA LEY DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: PRIMERAS REFLEXIONES: 1. *Sobre la naturaleza jurídica del Consejo*. 2. *La composición del Consejo*: 2.1. Designación y cese del presidente: una anomalía destacable. 2.2. Los técnicos en el Consejo: crítica. 2.3. Algunos datos sobre el estatuto jurídico de los consejeros. 3. *Las competencias del Consejo*: 3.1. Los dictámenes del Consejo: ¿preceptivos? 3.2. Otros instrumentos del Consejo: Estudios, Informes y Memoria anual. 3.3. Los documentos sobre los que se emite el dictamen preceptivo: algunas matizaciones.—V. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCION

Recientemente ha aparecido en el contexto institucional del Estado un órgano nuevo, regulado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, denominado Consejo Económico y Social. El hecho en sí ha de provocar el interés de la doctrina, porque desde los trabajos iniciales de nuestra Constitución y con motivo de su artículo 131, se ha venido hablando de la necesidad de crear el Consejo Económico y Social. Además, en estos catorce años transcurridos, un buen número de autores y de líderes sociales y económicos han recordado, sugerido e instado al Gobierno la creación de este Consejo, donde están representados los llamados «interlocutores sociales». Así, pues, aun tratándose de un órgano nuevo en la escena institucional española, responde a una

propuesta reiterada y avalada por distintos proyectos y escritos en los que las sugerencias de *lege ferenda* han sido abundantes (1).

II. SOBRE EL PAPEL DE LOS CONSEJOS ECONOMICOS Y SOCIALES EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

Si acaso puede afirmarse que en el Estado moderno es Maquiavelo el ejemplo paradigmático de la función consultiva, de la tarea de aconsejar al Príncipe, acaso también pueda decirse que el origen de los Consejos Económicos y Sociales está hoy día en la idea pluralista, recogida en numerosos preceptos de las Constituciones contemporáneas, que vienen a mostrar cómo el ámbito estatal y el de la sociedad civil, en el Derecho Público de posguerra, no aparecen separados como en el dogma del Estado liberal. A este respecto, es conveniente recordar que la Constitución de Weimar previó un complejo sistema de Consejos Económicos donde estaban representados diversos intereses socioeconómicos. El Consejo Económico Nacional, pieza central del sistema, logró una relativa influencia en la legislación económica y sirvió para demostrar la capacidad de integración de este órgano en la forma de gobierno parlamentaria (2). Tampoco conviene olvidar que en la institucionalización de los Consejos Económicos es clave la idea pluralista de autores como Maitland, Lasky o Cole, que, junto a De Tocqueville, recusaron las teorías que vinculaban individuos y grupos al Estado, bien fuera éste definido como la encarnación de la voluntad general, bien como omnipotente o incluso como la más alta manifestación de la razón. Frente a los dogmas monistas del Estado y del individuo, el pluralismo de estos autores insistirá en la necesidad de diluir el poder político y alentará movimientos en favor de la democracia económica, la representación funcional y la cogestión en la industria. Especialmente en el caso de Cole, la idea pluralista afectará directamente al sistema de representación parlamentaria, al que reprochará una inevitable ficción en su realización del «bien general». Será precisamente este autor

(1) Véanse, entre otros, los trabajos de F. ALONSO SOTO: «Ideas para configurar el Consejo Económico y Social», *Revista de Trabajo*, 89, 1988, págs. 101 y sigs.; J. CRUZ VILLALÓN y A. SANTANA GÓMEZ: «Una vía de institucionalización de la concertación social: el Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales*, 2, 1989, págs. 127 y sigs.; FUNDACIÓN F. EBERT (ed.): *El Consejo Económico y Social. Ponencias del X Encuentro entre empresarios, sindicalistas y laboristas*, Madrid, 1980; A. OJEDA AVILÉS (coord.): *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, 1992; «Proyecto de Real Decreto por el que se crea el Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales*, 13, 1988, págs. 77 y sigs.; U.S.O.: «El Consejo Económico y Social en la CEE y en España», *Revista Proyecto*, 6, 1988, págs. 69 y sigs.

(2) G. QUADRI: *Diritto pubblico dell'Economia*, Padua, 1980, pág. 262.

quien con más claridad propugne, junto a la representación popular, instituciones representativas de una serie de grupos profesionales y de intereses que, al menos consultivamente, pudiesen participar en la legislación (3). En este contexto, reconocer un cierto elemento neocorporativista en la creación de estos Consejos, representativos de intereses sociales y financiados públicamente, no resulta baladí ni puede ser ignorado (4); aunque la heterogeneidad de intereses organizados en su seno y el contexto democrático y plural en que se integran impide calificarlos como órganos corporativos. Mejor hablar de ellos como órganos de expresión del pluralismo democrático.

Por tanto, la impronta de Cole, de la Escuela de socialistas corporativos ingleses que él representaba, la base doctrinal y la experiencia de Weimar, y una nueva concepción del pluralismo democrático, han influido en las Constituciones modernas. A raíz de la segunda posguerra, los ordenamientos occidentales han previsto consejos representativos de sindicatos, empresarios y asociaciones profesionales con distintas funciones en el campo económico, social y laboral. Este hecho no sólo se ha producido porque la cooperación colectiva en la reconstrucción económica posterior a 1945 lo propiciase, sino también porque el desarrollo del Estado social ha traído consigo la interpenetración entre la economía y la organización estatal y, por ende, una cierta y necesaria convergencia en el campo de las relaciones laborales. De manera que la creación de órganos representativos de los intereses sociales, si bien no constituye una exigencia del *Welfare State*, sí conforma una de las mejores fórmulas de participación institucionalizada de sindicatos y empresarios en la política económica general, como expresión del modelo de democracia pluralista que hoy vivimos, y que constituye un paso adelante en el entendimiento de la democracia liberal. Sin embargo, se puede afirmar que, hasta el momento presente, estos Consejos no han contribuido decisivamente a la renovación de las estructuras del Estado. Han desempeñado un papel marginal en la vida constitucional, pero han desarrollado una función complementaria de la representación política, dando una apariencia más democrática y pluralista a la planificación económica o a las decisiones de contenido sociolaboral.

Sería conveniente añadir que, como ha advertido C. Friedrich (5), la institucionalización de consejos representativos del mundo socioeconómico y laboral se ha convertido en elemento común de los modelos políticos en las sociedades industriales. O dicho de otro modo, que la existencia de estos

(3) G. D. H. COLE: *La organización política. Doctrinas y formas*, México, 1970.

(4) M. SÁNCHEZ MORÓN: «Participación, neocorporativismo y Administración económica», *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría)*, V, Madrid, 1991, pág. 3952.

(5) C. FRIEDRICH: *Gobierno constitucional y democracia*, II, Madrid, 1975, pág. 36.

Consejos no ha sido elemento diferenciador de los sistemas democráticos en el constitucionalismo de posguerra. Algunos autores incluso mantienen que la idea de la representación de intereses tiene su raíz en tradiciones, sentimientos y puntos de vista antidemocráticos. Otros, por el contrario, más acertadamente, distinguen dos orientaciones posibles en la implantación de los Consejos Económicos y Sociales. Una primera, característica de los regímenes totalitarios y autoritarios, tiende a *sustituir* la Asamblea parlamentaria por una representación bien corporativa —ejemplos de ello, bastantes y cercanos—, bien obrera, propia del marxismo. Y una segunda, enlazada con la evolución liberal-democrática y del socialismo democrático, ve en estos organismos una representación de las categorías profesionales y sociales *complementaria* de la representación política, y *conveniente* para abrir el principio democrático al pluralismo socioeconómico y laboral (6).

Y quizá el rol de los Consejos Económicos no pueda ser otro sino el de complemento, porque los elementos estructurales del propio sistema democrático lo impiden. Hoy no hay duda de que el fundamento del Estado democrático reside en la representación política (7), y que la tentación de sustituir ésta con la representación socioeconómica, característica de los regímenes totalitarios, está destinada al fracaso. Precisamente porque los intereses laborales, sociales y económicos son relevantes, pero la representación socioeconómica es parcial e interesada, difícilmente se podrá comprometer la prioridad del Parlamento democrático como centro de imputación de intereses políticos generales, mediante su sustitución por una instancia representativa de intereses sectoriales, aun tratándose de amplios y significadamente conexos con los ámbitos socioeconómico y laboral. Y será igualmente difícil sugerir un papel más relevante de los Consejos Económicos en el Estado democrático, porque los cimientos de éste lo imposibilitan (8). En definitiva, es lugar común reconocer que la

(6) Véase M. DUVERGER: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 10.^a ed., París, 1968, págs. 665 y sigs.

(7) Cfr. P. DE VEGA, «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, 44, 1985, págs. 25 y sigs.

(8) Nos referimos a las muy diversas propuestas doctrinales de hacer de este tipo de consejos cámaras del Parlamento. Las dificultades que se presentarían serían prácticamente irresolubles desde el principio democrático: la igualdad o diferenciación de competencias entre las cámaras de representación universal y la cámara de representación socioeconómica; los supuestos de discriminación entre problemas políticos y económicos respecto de las funciones parlamentarias; la imposibilidad de mantener una unidad de orientación y de conducta en la acción del Estado, ante los distintos presupuestos y criterios de deliberación y valoración de las cuestiones sometidas a la consideración de las diferentes cámaras del Parlamento, etc. Todos ellos, y otros más, plantearían gravísimos problemas de encaje con la representación política, el proceso político democrático, la forma de gobierno democrática, con el entendimiento del Parlamento y con la propia concepción del Estado y de la Constitución.

representación política asentada sobre el sufragio universal y el imprescindible papel de los partidos políticos constituyen actualmente los cimientos del Estado constitucional (9).

Ahora bien, lo que no parece posible compartir es la opinión de que el establecimiento de Consejos socioeconómicos constituye un factor de perturbación institucional (10), porque éstos pueden desempeñar un papel muy útil como elementos correctores de la representación política. Piénsese en la importancia de que los poderes públicos escuchen las posiciones de los sectores sociales y económicos; en el benéfico proceso de ensanchamiento de los órganos de gobierno con representantes de intereses sociales, económicos y laborales, o, en general, en la eficaz tarea que pueden cumplir éstos institucionalizando su opinión mediante órganos auxiliares. Tampoco puede asumirse plenamente la afirmación de que estos Consejos se encuentran en una profunda crisis de identidad por sus poco apreciables éxitos (11). Quizá es que su nacimiento abrió expectativas exageradas y se esperaba demasiado de su institucionalización; quizá en ocasiones se ha pensado que podían desempeñar un papel político importante, cuando en realidad su cometido es más bien modesto. Pero a pesar de ello, debe subrayarse su participación en la búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos y laborales, desarrollando una función no sustitutiva, sino complementaria, auxiliar e integradora. Sólo desde esta premisa podrá entenderse la verdadera función de los Consejos Económicos consultivos en el Estado constitucional.

III. CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL «VERSUS» CONSEJO DE PLANIFICACION

Nuestro Consejo Económico y Social ha sido previsto como un «órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral» (art. 1.1 LCES). Precisamente por tratarse de un órgano de esta naturaleza, su papel

(9) Atrás quedan, pues, inexorablemente aspiraciones ideales como la de Antón Pannekoek, que allá por la década de los cincuenta, y desde su particular versión darwinista del marxismo, llegaría a escribir: «Los consejos obreros son la forma de autogobierno que sustituirá, en un futuro, a las formas de gobierno del mundo antiguo»; refiriéndose, como se sabe, al parlamentarismo. Cfr. A. PANNEKOEK, *Los Consejos Obreros*, Madrid, 1977, pág. 78. Y atrás quedan igualmente tesis como la del «Estado orgánico» de TRIEPEL, que superponiéndose al Estado de partidos traería supuestamente «una generación feliz» que sólo a principio de siglo se podía imaginar «como ilusión para el futuro» (cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1929, pág. 31). Véanse las atinadas críticas de H. KELSSEN a esta tesis en *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1977, págs. 35-47.

(10) T. R. FERNÁNDEZ, en FUNDACIÓN F. EBERT (ed.): *ob. cit.*, pág. 43.

(11) A. OJEDA AVILÉS: *¿Qué Consejo Económico y Social?*, en A. OJEDA AVILÉS (coord.): *ob. cit.*, pág. 108.

en el contexto institucional no puede ser principal, sino secundario. En este sentido, por tanto, la creación del Consejo es acertada y disipa las dudas sobre su configuración como una suerte de tercera Cámara parlamentaria. Lo que sucede es que este Consejo no es el previsto por el artículo 131 de la Constitución. Es otro, de composición y funciones distintas.

El Consejo del artículo 131 se prevé a fin de propiciar la participación de representaciones sociales y autonómicas en los proyectos de planificación económica. A estos proyectos alude el primer apartado de ese precepto constitucional (12). Y a la participación institucional de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones sociales se refiere el apartado segundo (13).

Del precepto constitucional transcrito se deduce claramente la vinculación del Consejo del artículo 131.2 con la planificación económica general, con la planificación global del sistema económico. Igualmente se deriva de él que toda planificación general exige ser aprobada por ley y que el proyecto de ley, elaborado por el Gobierno, debe contar con la participación institucionalizada de las organizaciones de intereses colectivos y de las Comunidades Autónomas, mediante la creación de dicho Consejo (14).

Interesa destacar entonces que la planificación general es de carácter facultativo para el Gobierno; no otro sentido puede dársele al término «podrá» que utiliza el constituyente. Y que siendo la planificación facultativa para los poderes públicos, la creación del Consejo del artículo 131.2 dependerá, por tanto, de la voluntad del Gobierno de planificar globalmente. Es decir, el mandato constitucional de instituir el Consejo tan sólo surgirá cuando el Gobierno opte por la modalidad de planificación económica general (15). Mientras tanto, el Gobierno no estará obligado a crear dicho Consejo, aunque pudiera ser beneficioso hacerlo ante planes sectoriales (16). Pero, en cualquier

(12) Artículo 131.1: «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la riqueza y su más justa distribución.»

(13) Artículo 131.2: «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.»

(14) Véase M. BASSOLS COMA: *Constitución y sistema económico*, Madrid, 1985, páginas 238 y sigs.

(15) Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, pág. 5346 (intervención del diputado socialista señor Cercas Alonso).

(16) No es necesario recordar que mediante la planificación sectorial también puede verse afectada la economía general. Piénsese en los planes de reconversión industrial, de reindustrialización o los planes sobre hidrocarburos. Lejos de ser planificación económica general (omnicomprensiva y plurianual), sin embargo puede decirse que provoca efectos generales en la economía española y que sería conveniente o beneficioso para el sistema conocer en estos casos las

caso, porque el artículo 131 toma como modelo de planificación el plurianual y omnicomprensivo y el intervencionismo estatal en la economía se decide hoy en forma de actuaciones por sectores a corto plazo, lo probable será que el Consejo del artículo 131.2 «duerma el sueño de los justos».

Ocurre, no obstante, que el ámbito funcional de estos órganos no está perfectamente definido, y junto a la materia socioeconómica y laboral atribuida al Consejo Económico y Social se podría haber añadido la de planificación económica. Por ello, una parte de la doctrina, partiendo de la previsión constitucional del Consejo del artículo 131.2 —como órgano consultivo del Gobierno para la planificación— había propuesto la adición de competencias laborales y socioeconómicas a la esfera funcional del mismo. La idea central de esta tesis era que el Gobierno, aunque no obligado constitucionalmente a la planificación ni tampoco vinculado a la creación del Consejo del artículo 131.2 (17), podía proponer un Consejo de origen constitucional que, además de colaborar en la planificación económica, se le atribuyeran otras competencias relacionadas con la materia laboral y socioeconómica (18). Pero, sin embargo, el legislador y el Gobierno no han optado por esta posibilidad, creando un Consejo, sin vinculación alguna con el artículo 131 de la Constitución y, por supuesto, sin atribuirle la competencia de asesoramiento del Gobierno en materia de planificación económica. De esta suerte, el órgano aparecido recientemente no encuentra fundamento expreso en el texto constitucional, aunque sí implícito (en el artículo 9.2): en el principio orientador de la actuación de los poderes públicos, que se concreta en la remoción de obstáculos para facilitar «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (19); es decir, en la invitación del

previsión de las Comunidades Autónomas, sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional no ha considerado como una obligación del Estado la creación del Consejo del artículo 131 para proyectos de planificación económica sectorial; así lo ha reiterado en sus Sentencias 29/1986, de 20 de febrero, y 227/1988, de 29 de noviembre.

(17) M. BASSOLS COMA: «Artículo 131. La planificación económica», *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, X, Madrid, 1985, págs. 103 y sigs.; C. ALBIÑANA SILVETI: «Las Cortes Generales y el Consejo Económico y Social», *Las Cortes Generales*, I, Madrid, 1987, págs. 475 y sigs.

(18) J. CRUZ VILLALÓN y A. SANTANA GÓMEZ: *ob. cit.*, págs. 127 y sigs. En el mismo sentido, véanse las posiciones del Grupo Popular y de Izquierda Unida-Iniciativa de Cataluña en el Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, págs. 5338 y 5349, respectivamente).

(19) No compartimos en este punto las apreciaciones de L. CAZORLA PRIETO, para quien la atribución al Consejo de funciones no relacionadas estrictamente con la planificación económica tendría un difícil encaje en el texto constitucional [véase F. GARRIDO FALLA (coord.): *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, pág. 1932]. Por otra parte, resulta discutible la posición de la

constituyente a los poderes públicos para que articulen canales de participación de los grupos sociales en la toma de decisiones colectivas, orientación que se extiende a lo largo del texto constitucional como expresión de pluralismo político (20). El Consejo recién instituido no es, por tanto, un órgano de relieve constitucional y su regulación no está sujeta a reserva material de ley. Es decir, su creación bien podía haberse hecho en virtud de Real Decreto, sin necesidad de acudir al procedimiento legislativo (21), aunque es loable que en la institucionalización no se haya eludido el debate parlamentario, confiriéndose a la norma reguladora del Consejo el rango de ley.

IV. LA LEY DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL: PRIMERAS REFLEXIONES

Pero conviene señalar que, curiosamente, el consenso en torno a esta Ley ha operado con más intensidad fuera del Parlamento que en el interior del mismo. Los dos partidos mayoritarios de la oposición han votado en contra y otros grupos políticos de las Cámaras han suscitado reticencias y dudas sobre el Consejo Económico y Social. Las críticas principalmente se han centrado en la supuesta intención del Gobierno de soslayar el artículo 131.2 de la Constitución como fundamento del Consejo y en la falta de referencia constitucional expresa para su génesis. Mas también se han vertido discrepancias en torno a algunos aspectos de su regulación, que supuestamente han dado un grado insuficiente de independencia y autonomía al Consejo respecto del Gobierno. En este sentido, dirá gráficamente el portavoz de Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña: «Este Consejo Económico y Social se queda por debajo de lo previsto en la Constitución y... viene a recortar las previsiones constitucionales sobre participación de los agentes sociales en el conjunto de

mayoría socialista y del Gobierno asentando el Consejo sobre el artículo 105.1 de la Constitución. El diputado popular señor Baón Ramírez recordará que el Consejo no constituye trámite de audiencia de los ciudadanos, propiamente dicho, regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, pág. 5337). Y el senador del CDS señor Martínez Sospedra destacará certeramente que el artículo 105.1 «se refiere a la participación en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afectan (a los ciudadanos), y los Proyectos de ley pueden calificarse de muchas maneras, pero, ciertamente, como disposiciones administrativas no» (*Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3924).

(20) Véase STC 39/1986, de 31 de marzo (FJ 3.º), de la que se desprende que la participación institucional (de la que el Consejo Económico y Social es una de sus principales manifestaciones) «no emana necesariamente de la libertad sindical».

(21) Véase la intervención del señor Baón Ramírez en el debate del Congreso (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, pág. 7254).

la política del Estado» (22). «Hoy nace un Consejo Económico y Social devaluado, descafeinado y completamente centralizado —según el senador popular señor Lobo Asenjo—, que no es expresión del pluralismo de la sociedad ni de la propia estructura de España» (23); «coartada para el diálogo sin mayor trascendencia entre los agentes económicos y sociales» (24).

Sucedió, además, que los debates del Senado tuvieron un escaso eco en los planteamientos de la mayoría. El saldo que arrojan los trabajos de la Cámara es de tono menor (25), y el discurso de la mayoría provocará la intervención airada de algún senador (26) ante lo que entendía como un rechazo sistemático de las propuestas de la oposición, más o menos impuestas por el pacto extraparlamentario logrado. Aun así, un relativo acercamiento político entre el Gobierno, la mayoría y la oposición propició un debate relativamente rápido del proyecto y una cierta coincidencia en cuanto a algunos aspectos procedimentales: aceptación de enmiendas transaccionales y acuerdo en la Comisión de Política Social y de Empleo para el debate de todas las enmiendas de cada Grupo en un solo turno.

Sin embargo, a pesar de que la Ley ha gozado de mayor respaldo social que político, no puede hablarse de entusiasmo entre los interlocutores sociales para con el nuevo Consejo. Según las palabras del Ministro de Trabajo, el texto del proyecto había sido objeto de un amplio pacto con las agrupaciones sociales. Pero, como reconocerá más tarde, la central mayoritaria (Comisiones Obreras) prefería su configuración conforme al artículo 131.2 de la Constitución, aunque no se negaba a participar en él (27). Por su parte, tampoco los sindicatos nacionalistas parecían plenamente convencidos de la eficacia del Consejo que les proponía el Gobierno (28). De manera que este nuevo órgano nace sin el entusiasmo y con el escepticismo de un nutrido grupo de interlo-

(22) Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, pág. 7259 (palabras del diputado señor Peralta Ortega).

(23) Cfr. *Diario de Sesiones del Senado*, 73, de 5 de junio de 1991, pág. 3948.

(24) Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, pág. 7254 (intervención del diputado señor Baón Ramírez).

(25) Tan sólo se logrará introducir una modificación de carácter técnico y escaso contenido político. Véase «Enmiendas del Senado», *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, «A», 48-9, de 13 de junio de 1991, pág. 74.

(26) A tal respecto, el señor Martínez Sospedra (del CDS) dirá literalmente: «... si se trata de no admitir las enmiendas por razones que a mí no se me alcanzan, y no hay que admitir ninguna enmienda, entonces, obviamente, este senador no tiene nada que objetar» (cfr. *Diario de Sesiones del Senado*, 73, de 5 de junio de 1991, pág. 3948).

(27) Véase *Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3916.

(28) Al menos así se desprende de las palabras del senador vasco señor Bajo Fanlo, para quien los interlocutores sociales de las Comunidades Autónomas «creen sólo relativamente» en esta institución (*Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3923).

cutores sociales y de fuerzas políticas, que no ven en su naturaleza, composición o funciones el Consejo más idóneo para la participación institucionalizada en los ámbitos socioeconómico y laboral (29).

1. *Sobre la naturaleza jurídica del Consejo*

La Exposición de Motivos de la Ley del Consejo Económico y Social recoge, de forma un tanto desordenada y reiterativa, los principios inspiradores de la regulación del Consejo y sus principales características como órgano del Estado.

a) Se define al Consejo como *órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral* (art. 1.2) (30). Ni que decir tiene que al caracterizarlo como órgano consultivo lo que se pretende poner de relieve es su función auxiliar del Gobierno. Es decir, se trata de un órgano titular de competencias que presuponen la función primaria del Gobierno. Su función consultiva es, por tanto, instrumental de la función del órgano constitucional (Gobierno), al que auxilia. Pero, sin embargo, su función no es necesaria para el ejercicio

(29) Quizá sea éste uno de los motivos por los que el Consejo se ha constituido el 16 de noviembre de 1992, a pesar de que la propia Ley establecía un plazo de cuatro meses para la constitución, desde su entrada en vigor (Disposición transitoria). Sí podría confirmarse, a este respecto, que ni el diálogo social es obviamente consecuencia de una institución como el Consejo, ni el propio Consejo es el resultado de una permanente interrelación entre los actores sociales. En los próximos años este órgano habrá de afrontar, entre otros, el doble reto de contribuir a una relación más fluida entre asociaciones de empresarios y sindicatos y de convertirse así en una de las causas de la mejora del diálogo social.

(30) Una de las cuestiones más debatidas durante el *iter* parlamentario acerca de la función consultiva del Consejo fue la de los órganos receptores de su actividad. Concretamente, un buen número de enmiendas propusieron la necesidad de extenderla, con distinta incidencia, también a las Cortes (entre otras, véanse enmiendas núm. 30, del Grupo Mixto-E.E.; 107, del Grupo Popular; 114, del Grupo Parlamentario Catalán, y *Diario de Sesiones del Senado*, 73, de 5 de junio de 1991, págs. 3947-3948 —intervención del señor Martínez Sospedra—). La decisión de la mayoría fue ceñirla al Gobierno, pero hubiera sido perfectamente posible incluir la emisión de dictámenes, estudios e informes sobre los asuntos socioeconómicos y laborales que, con carácter facultativo, se sometieran al Consejo por las Cámaras. E igualmente podía haberse previsto la elevación de la Memoria anual del Consejo no sólo al Gobierno (art. 7.1.5), sino también al Parlamento. Sin embargo, la cuestión resultaría interesante si se hubiera planteado la posibilidad de intervención *preceptiva* del Consejo durante el procedimiento legislativo iniciado mediante Proposición de ley. El supuesto, amén de hipotético, podría resultar constitucionalmente inadmisibles, porque la válida formación del acto legislativo viene determinada por la Constitución —y los Reglamentos de las Cámaras (art. 72 Const.)— y, a falta de previsión constitucional expresa, las otras fuentes del ordenamiento (como la ley ordinaria) no pueden introducir mutaciones ni condiciones que agraven la secuencialidad del procedimiento legislativo. [La cita de preceptos normativos se entenderá siempre referida a la Ley del Consejo Económico y Social, salvo que se especifique otra norma.]

correcto y satisfactorio de la función primaria, que debiera justificar la existencia del Consejo y su utilización. Las funciones que se le atribuyen sólo pueden ser calificadas como *convenientes* y no como necesarias para el ejercicio de la función de gobierno. Por lo que, si su carácter auxiliar le acerca a la naturaleza de los órganos consultivos, su defectibilidad le aleja, en la misma medida, de la categoría técnica de los órganos auxiliares (31).

El Consejo Económico y Social y su función nacen, pues, de la necesidad de asistir o auxiliar al Gobierno en el ejercicio de la función normativa en materia socioeconómica y laboral; por lo que no puede desdeñarse la valencia política del mismo, como permanente fuente de información para el Gobierno de las posiciones de las partes representadas. Lo que sucede, no obstante, es que, por una parte, la amplitud e indeterminación de la fórmula «socioeconómica y laboral» que utiliza la Exposición de Motivos podría acabar implicando al Consejo en gran parte de la actividad del Gobierno. Y por otra, ocurre que la calificación de «consultivo» es suficientemente genérica y amplia como para comprender una variedad heterogénea de actividades y funciones que van desde la consulta pura y simple hasta la iniciativa de juicio, excluyéndose, no obstante, toda potestad principal-constitutiva (derivada, por ejemplo, de la previsión de parecer vinculante del órgano). De suerte tal, que es al legislador ordinario a quien corresponde modelar el Consejo, y no se puede olvidar que una actividad de consulta no encomendada directamente por la Constitución es difícil entenderla como verdaderamente caracterizadora de la vida de una institución.

b) El Consejo *es un órgano representativo del conjunto de agentes socioeconómicos*. El escaso número de expertos, la vinculación de los consejeros a sus representados mediante mandato imperativo y la falta de representantes de la Administración en el seno del mismo permiten afirmar que se ha

(31) Véase, entre otros, G. DE VERGOTTINI: *Gli organi ausiliari*, en G. AMATO y A. BARBERA: *Manuale di Diritto Pubblico*, Bologna, 1984, págs. 647 y sigs. A este respecto, convendría intentar diferenciar los órganos auxiliares de los órganos consultivos. Ambos cumplen una función consultiva o auxiliar del órgano y la función a que están referidos. Sin embargo, la calificación de «auxiliar» señala la condición necesaria del órgano para el correcto ejercicio de las funciones primarias a las que auxilia o asesora (por ejemplo, los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas, órganos técnicos y auxiliares, son no sólo convenientes, sino que han demostrado ser necesarios para el ejercicio constitucionalmente adecuado de las competencias autonómicas). Mientras que el carácter innecesario, para la función primaria a la que auxilian, es propio de los órganos calificados como consultivos (por ejemplo, la inexistencia del Consejo Económico y Social no influiría en el resultado del ejercicio de la función de gobierno). En este contexto, habría que preguntarse si acaso el carácter necesario o innecesario de este tipo de órganos no está en función de la existencia o inexistencia de sanción para el órgano principal, al que auxilian, en el ejercicio de sus propias funciones.

reforzado notablemente su carácter representativo de intereses sociales, económicos y laborales. No es, por tanto, un órgano técnico, sino inspirado en la pasión de los intereses de parte. Por ello, podría afirmarse que la multiplicidad de intereses que atraviesan la sociedad se transforma, en el seno del Consejo, en una síntesis (no la única) de las inquietudes sociales; y que, a través de los grupos de consejeros, aquellos intereses obtienen representación ante el poder público. Desde nuestro punto de vista, es seguramente este carácter representativo del órgano el que mejor justifica la instauración del Consejo y de sus funciones.

c) El Consejo Económico y Social se crea con la finalidad de servir de *plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación* entre los representantes de un amplio conjunto de organizaciones socioprofesionales. Así se expresa la Exposición de Motivos, con la intención de crear una instancia vertebradora de los intereses de la realidad socioeconómica y laboral. Sin embargo, ha de hacerse constar que las funciones del Consejo como eventual órgano de concertación social se han visto bastante mermadas en cuanto a las expectativas iniciales (32). Además, el Consejo se instituye como *canal de comunicación estable entre los agentes económicos y el Gobierno*, para que sus respectivas opiniones, lejos de ignorarse, al menos sean oídas cuando éste adopte decisiones normativas que puedan afectar a los intereses que les son propios. No hay que olvidar, en este sentido, que uno de los objetivos principales del Consejo como órgano, y de los grupos representados en él, es precisamente influir en la legislación socioeconómica y laboral.

d) *Last but not least*, podría añadirse que la Exposición de Motivos atribuye al Consejo el goce de amplias facultades de autonomía y auto-organización. Podría pensarse entonces que estamos ante un órgano consultivo

(32) El propio ministro lo reconocerá: «No es un órgano de concertación o negociación, sino de opinión» (*Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3917). Bien es cierto que el diálogo social ha funcionado, en general, con relativa fluidez sin la existencia de este órgano, y que fracasada la concertación social, la única misión del Consejo sería la de facilitar el encuentro, pero nunca compeler a las partes a llegar a un acuerdo de concertación. Por ello, aun en el caso de que se le hubiese atribuido esta función —bastante improbable, por cierto—, «difícilmente podría haber llegado a evitar situaciones de imposibilidad de obtener acuerdos concretos» (cfr. J. CRUZ VILLALÓN y A. SANTANA GÓMEZ: *op. cit.*, pág. 130). No obstante, la sola posibilidad de que, gracias a la existencia del órgano, para la adopción de acuerdos se requiera una cierta negociación entre las partes, comporta ya diálogo social y, en sentido muy *lato*, concertación. Sólo mediante la negociación interna el Consejo podrá converger en una decisión común y capaz de incidir en la posición del Gobierno. Por otro lado, puede esperarse que el propio Gobierno, cuando esté interesado en un dictamen favorable, propugne el preacuerdo con los interlocutores sociales. De manera que, si no *de iure*, sí *de facto*, el Consejo podría servir eventualmente como instituto para el diálogo social y la concertación (en su sentido más amplio).

con un nivel de autonomía respecto del Gobierno propio de otros órganos del Estado, porque es al propio Consejo a quien corresponde regular su régimen de organización y funcionamiento interno (art. 7.1.4). Pero, sin embargo, aquella petición de principios y este precepto es necesario ponerlos en conexión con la Disposición Final Segunda de la Ley, en la que se autoriza al Gobierno, previa propuesta de los Ministros de Trabajo y de Economía, a dictar «las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente Ley». De manera que la autonomía y la capacidad auto-organizativa del Consejo dependen, en buena medida, del uso que haga el Gobierno de esta habilitación legislativa (33). Un entendimiento extremo de la misma comportaría la sustracción al Consejo de una parte de su autonomía de organización y funcionamiento interno. Por ello, con excepción de los elementos necesarios de infraestructura del Consejo (sede, medios personales, materiales, económicos, etc.) o de la concreción de las organizaciones que forman los grupos (con la condición de la «mayor representatividad»), lo demás, si no se quiere caer en la tentación de una excesiva e inoportuna intromisión, debiera quedar en el ámbito de la autorregulación, del reglamento interno.

2. *La composición del Consejo*

De todos es sabido la dificultad para encontrar la composición y el número ideal de ciertos órganos del Estado. Se ha dicho reiteradamente que la composición de un órgano puede llegar a determinar su actuación y orientación. Si en los Consejos Económicos, en general, la presencia de las organizaciones empresariales y los sindicatos se hace necesaria en cuanto interlocutores y representantes naturales de los intereses sociolaborales, en el Consejo Económico y Social español su participación resulta imprescindible con más razón, si cabe, por la constitucionalización de su papel central en el ámbito de las relaciones laborales (art. 7 Const.). Lo que sucede es que a éstos se han unido en nuestro Consejo otros agentes o representantes de intereses sectoriales y un pequeño número de expertos. Veámoslo.

(33) En este contexto, algún senador sugerirá al Grupo mayoritario, «por un poco de vergüenza torera», la supresión del apartado e) de la Exposición de Motivos. Cfr. *Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3934 (intervención del señor Bajo Fanlo).

2.1. *Designación y cese del presidente: una anomalía destacable*

El Consejo se compone de 61 miembros, al frente del cual están el presidente y dos vicepresidentes, que se renuevan cada cuatro años (34) (art. 3). La designación del presidente se efectúa mediante un mecanismo en el que participan el Gobierno y el propio Consejo (art. 3.1) (35), y que consta de cuatro fases:

— La primera es la *fase de consultas* entre los Ministros de Trabajo y Economía y los grupos representados en el Consejo. En la Ley no está prevista la elección o designación de un representante por cada Grupo de los que componen este órgano. Pero es obvio que para articular esta fase, en la que se pretende conocer la opinión del Consejo acerca de los nombres que sugieran los Ministros, y viceversa, cada Grupo deberá designar uno o varios portavoces. Se trata de iniciar la forja del consenso necesario en torno a la persona del candidato a presidente, tanto en el interior del Consejo como entre éste y el Gobierno.

— La segunda fase consiste en la *propuesta de candidato a presidente* conjuntamente por los Ministros de Trabajo y Economía. La propuesta es libre. Jurídicamente no está limitada ni condicionada por factor alguno; ni siquiera por los resultados de la fase anterior. Aunque, como es lógico, por exigencias políticas, guardará directa relación con el contenido de las conversaciones mantenidas entre Gobierno y grupos representados. En este contexto, la función de los Ministros debiera ceñirse a asimilar las posiciones de las partes sociales, acercarlas en la medida de lo posible (incluso sugiriendo

(34) El número de consejeros y la duración del cargo se enmarca en la tendencia general de las experiencias europeas de Consejos Económicos; aunque curiosamente los países del sur dotan a los mismos con un número más elevado de miembros que los del norte de Europa. Véase C. ALBIÑANA CILVETI: «Las Cortes Generales y el Consejo Económico y Social», en *Las Cortes Generales*, I, Madrid, 1987, págs. 485-487. A este respecto, A. OJEDA AVILÉS cifra en una composición numérica reducida, típica de las experiencias nórdicas, una de las características más adecuadas «para un Consejo moderno y útil» (*ob. cit.*, pág. 109).

(35) Artículo 3.1: «El presidente del Consejo Económico y Social será nombrado por el Gobierno de la nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso, la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de al menos dos tercios de los miembros del Consejo...» Con este precepto, el legislador parece subrayar la intervención del Consejo en la designación del presidente. No otra puede ser la interpretación del inciso final donde se exige taxativamente que la persona propuesta debe contar con el apoyo de dos tercios del Consejo. Pero hay otros datos añadidos que no permiten hablar propiamente de elección del presidente por el Consejo y sí, sin embargo, de designación por parte del Gobierno, como veremos.

nombres) y extraer las conclusiones necesarias para que el candidato propuesto obtenga el amplio apoyo exigido por la Ley.

— En tercer lugar, la *fase de ratificación de la propuesta por el Consejo*. El candidato propuesto deberá contar con el apoyo de al menos dos tercios de los miembros del Consejo. La intervención del Consejo tiene, por tanto, más parecido a un *placet* que a una elección propiamente dicha. Por otra parte, la exigencia de un *quorum* tan numeroso propiciará un amplio acuerdo en torno a la personalidad del presidente, lo que contribuirá a su posición de *auctoritas* como *primus inter pares*, condición que todo presidente necesita en un órgano colegiado (36). Por lo demás, se supone, por obvio, que en caso de que no se obtenga dicha mayoría habría de reiniciarse el procedimiento con nuevas consultas en torno a los posibles candidatos a presidente.

— Por último, la *fase de nombramiento*. Una vez propuesto presidente del Consejo por los Ministros correspondientes y logrado el apoyo de los dos tercios del órgano, será nombrado por el Gobierno. El acto de nombramiento ha de ser entendido como un acto debido en el que no cabe discrecionalidad alguna. De otro modo, no tendría sentido un procedimiento tan secuencializado donde, con buen criterio, se condiciona la designación del presidente al apoyo de una amplísima mayoría del Consejo.

Al hilo de esta regulación pueden hacerse las siguientes apreciaciones:

a) En primer lugar, destaca el hecho de que el Gobierno participe en la designación de presidente del Consejo. Bien es cierto que el presidente de este órgano, que es a la vez consultivo y representativo de intereses distintos del receptor de sus opiniones, debe servir de puente entre el Consejo y el Gobierno (37). Pero si lo que se pretende es que aquél actúe de manera independiente, que la composición del órgano tenga, según la Exposición de Motivos, suficientes garantías de independencia, y que el Gobierno no tenga representación en su seno, quizá hubiera sido más oportuno la elección de presidente *por y de entre* los miembros del propio Consejo, sin intervención alguna de los Ministros de Trabajo y Economía; como, por otra parte, se recoge para la elección de los vicepresidentes (art. 3.2) (38).

(36) Conviene anotar siquiera brevemente que nuestro Tribunal Constitucional ha recomendado la utilización de mayorías ordinarias para la toma de decisiones democráticas (STC 5/1981, de 13 de febrero). No en vano, como certadamente advirtió el senador Martínez Sospedra, la mayoría cualificada prevista puede implicar en la práctica la atribución de un poder de veto paralizante a favor de las minorías del Consejo (*Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3935).

(37) Véase *Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3935 (intervención del senador señor Martínez Sospedra).

(38) Así lo propusieron, entre otros, el Grupo Mixto del Congreso y el Grupo de Conver-

De todos modos, la importante intervención del Consejo en el mecanismo de designación pudiera ser un índice suficiente, en principio, para preservar la independencia del presidente y su labor de integración dentro del Consejo. Y pudiera resultar además aceptable en cuanto se intenta compaginar la doble naturaleza del Consejo como órgano consultivo del Gobierno y, a la vez, representativo de organizaciones socioeconómicas y laborales.

b) Sin embargo, un dato adicional obliga a hablar de *designación* del presidente en vez de elección propiamente dicha, y demuestra un nivel de injerencia del Gobierno en el Consejo que merece ser criticada. Es el dato normativo de que *el presidente no goza de inamovilidad en su cargo* y puede ser cesado por el Gobierno a propuesta de los Ministros de Trabajo y Economía (art. 3.5.a), sin acuerdo previo del Consejo.

Esta facultad de remoción atribuida al Gobierno no resulta congruente ni equilibrada con la participación del Consejo en la designación del presidente, ni es tampoco respetuosa con la libertad de acción que el presidente del Consejo requiere (39). Hubiera sido más correcto que la propuesta de cese, al igual que la de designación, fuese ratificada por la misma mayoría de dos tercios del Consejo (40). De esta manera el nivel de independencia del presidente del Consejo respecto del Gobierno sería mayor y su posición en el seno del Consejo no se vería condicionada por posibles directivas gubernativas o ministeriales que en caso de incumplimiento abrierán paso al cese. No obstante, este importante defecto de la Ley ha querido ser paliado mediante la atribución al Consejo de la competencia para emitir dictamen preceptivo en caso de separación del presidente (art. 7.1.1.c). Obviamente, de esta manera se conoce el parecer del Consejo, pero la naturaleza no vinculante del dictamen impide equiparar esta solución a la eficacia que tendría la exigencia de ratificación de la propuesta gubernativa de cese por las dos terceras partes del Consejo.

c) Por último, hay que advertir que no se ha previsto la posibilidad de

gencia i Unió del Senado. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, pág. 7246 (señora Larrañaga Galdós) y *Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3231 (señor Oliveras i Terradas).

(39) Así lo advirtieron algunos parlamentarios que criticaron el proyecto del Gobierno. Cfr. la intervención del señor Baón Ramírez, que lo calificará como «una trampa, una falsa apariencia de independencia» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, pág. 5338). Véanse también *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril, pág. 7270 (palabras del señor Hinojosa i Lucena) y *Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3931 (señor Oliveras i Terradas).

(40) En el mismo sentido, véase enmienda número 123, del Grupo Catalán del Congreso («Enmiendas e índice de enmiendas al articulado», cit., pág. 45) y *Diario de Sesiones del Senado*, 73, de 5 de junio de 1991, pág. 3943 (palabras del señor Oliveras i Terradas).

remoción del presidente por acuerdo del Consejo, ni tampoco fórmula alguna de moción de censura (41). Baste decir que en un órgano de esta naturaleza estaría justificada la facultad de remoción del presidente por las mayorías internas, como expresión de la autonomía del propio Consejo y de los intereses representados en el mismo. La remoción en supuestos de incapacidad negociadora o integradora del presidente puede resultar institucionalmente más beneficiosa que situaciones de inactividad o paralización del órgano por este motivo (42).

2.2. *Los técnicos en el seno del Consejo: crítica*

Los 60 consejeros restantes se distribuyen en tres grupos de 20 miembros cada uno, que representan a distintas organizaciones socioeconómicas y laborales (art. 2). El grupo primero se compone de representantes de las organizaciones sindicales; el grupo segundo representa a las organizaciones empresariales, y el grupo tercero, a distintas organizaciones de intereses sectoriales.

Lógicamente, la relevancia constitucional de los sindicatos y de las asociaciones empresariales tiene reconocimiento en la composición del Consejo, no sólo haciendo imprescindible su presencia en el mismo, sino otorgando a estas organizaciones un número superior de consejeros al del resto de los grupos representados. Paralelamente, la relativa paridad de tratamiento que se les da en el artículo 7 de la Constitución se traslada al seno del Consejo, asignando un número igual de miembros a los sindicatos y a las organizaciones empresariales. Así, el primer grupo lo componen los representantes de las organizaciones sindicales «más representativas» y designados por éstas, y el segundo grupo está integrado y propuesto por las organizaciones empresariales con «capacidad representativa».

A estos dos grupos se añade un tercero, donde se concede representatividad a distintas organizaciones y asociaciones profesionales: 3 representantes del

(41) Véase enmienda número 15 del Congreso («Enmiendas e índice de enmiendas al articulado», en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. «A», 48-4, de 22 de marzo de 1991, pág. 19).

(42) Conviene llamar la atención de que el éxito del Consejo depende en gran medida de la figura del presidente: su capacidad de síntesis entre las posiciones de las partes para la adopción de dictámenes, o sus condiciones para conciliar las ópticas previsiblemente cerradas o encontradas de los Grupos primero y segundo, con la visión «difusa» del Grupo tercero, son sólo ejemplos de la delicadeza y cautela con que el Gobierno debe proceder a la designación de presidente del Consejo. A la vez, su capacidad de influencia y su poder de convicción para con el Gobierno deberían ser tenidas en cuenta como cualidades determinantes no sólo para su ratificación como presidente por los Grupos de Consejeros, sino también porque de ellas depende, en gran medida, el hacer del Consejo un órgano útil en cuanto a sus funciones y objetivos.

sector agrario, 3 del sector marítimo-pesquero, 4 del de consumidores y usuarios, 4 correspondientes al sector de la economía social y los 6 puestos restantes se reservan a los llamados expertos. Tal y como está estructurado este grupo —cajón de sastre de diversos grupos de interés—, pudiera echarse en falta la presencia de instituciones como los Colegios Profesionales o las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que representan también otros intereses socioeconómicos, o de organizaciones representativas del sector terciario (transportes, seguros, financieras, etc.), e incluso de organizaciones de cuadros (43). Sin embargo, el palpable peso corporativo de algunas de ellas y su posible encuadre dentro de los grupos que componen el Consejo ha pesado en la decisión del legislador (44).

Conviene precisar, no obstante, que los expertos son propuestos por los dos ministros del ramo, previa consulta a las organizaciones representadas en el Consejo, entre personas con «especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral» (art. 2.5). El hecho de que se haya ceñido el grupo de técnicos a un porcentaje cercano al 10 por 100 del total de miembros parece acertado, porque refuerza notablemente el carácter del Consejo como órgano de representación de intereses (45). *Pero es poco aceptable que la propuesta proceda del Gobierno (46) y que ésta además no*

(43) Véanse la intervención de la señora Garmendia Galbete en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, pág. 5339, y la del senador Martínez Sospedra en *Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, págs. 3930-3931.

(44) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, pág. 5347. Hubiera sido conveniente, sin embargo, la concreción de los sujetos designantes de estos consejeros porque tal falta de previsión puede abrir la espita a una excesiva discrecionalidad del Gobierno a la hora de precisar, en el Decreto de desarrollo de la Ley (Disposición final segunda), las organizaciones legitimadas a tal efecto (véase A. SANTANA GÓMEZ: *El Consejo Económico y Social Español*, en A. OJEDA AVILÉS (coord.): *ob. cit.*, pág. 27).

(45) Es cierto que la asistencia técnica en un órgano de estas características contribuye, como se dijo en el debate parlamentario, a dar a los dictámenes una formulación más correcta. Pero es igualmente de recibo que los expertos no son «representativos de ninguna organización o sector de la vida del país». Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, pág. 5339; véase igualmente, entre otras, enmiendas números 11, 42 o 116 del Congreso («Enmiendas...», cit., págs. 18, 24 y 43, respectivamente) y 39 y 49 del Senado («Enmiendas...», en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, «II», 50-d, de 27 de mayo de 1991, págs. 20 y 22, respectivamente), donde se contienen distintas propuestas para articular la participación de los expertos en el Consejo: desde su designación por el propio órgano, pasando por la propuesta previa de los Grupos y la exclusión del derecho de voto a los técnicos, hasta su desaparición como miembros del Consejo Económico y Social.

(46) Dato que el Grupo Socialista del Congreso justificará en «ese mínimo de discrecionalidad» que el Gobierno ha de tener en un órgano de asesoramiento propio. Cfr. la intervención del señor Cercas Alonso, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, pág. 7273.

necesite la ratificación del Consejo. Obviamente, con esta advertencia no se trata solamente de poner en evidencia la posible representación encubierta del Gobierno, sino también de hacer constar que el peso específico que pueden tener los expertos en un órgano de esta naturaleza no es cuantificable *a priori*. Quizá por ello los sindicatos han desconfiado de la presencia de estos mediadores o conciliadores y no suelen aceptar de buen grado la posibilidad de miembros neutrales en el Consejo (47).

Por otra parte, el requisito de «especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral» resulta de difícil constatación objetiva. Pero hay que subrayar que se exige como requisito *previo* para ser propuesto como experto. Esperemos que se entienda así y no al revés, como en otros casos en los que el hecho causante de la reconocida experiencia ha sido justamente la designación para el cargo.

2.3. *Algunos datos sobre el estatuto jurídico de los consejeros*

En cuanto a las condiciones de elegibilidad de los consejeros, nada dice la Ley sobre las cualidades que han de concurrir en las personas que se propongan como representantes de las distintas organizaciones de intereses. Lógicamente, corresponderá a cada grupo establecer las condiciones y el procedimiento para designar a los miembros del Consejo. Sobre esto podrían traerse a colación otras experiencias comparadas y el juicio pesimista de quien advierte que está en manos de dichas organizaciones la conversión o no del Consejo en una instancia corporativa y provechosa sólo para garantizar una buena pensión a sindicalistas, empresarios y profesionales retirados.

Los consejeros son nombrados para un período de cuatro años (art. 3.4), al final del cual el órgano se renueva totalmente. En consecuencia, las vacantes anticipadas (48) se cubren por las organizaciones a las que corresponda la

(47) Aunque parece ser que en esta ocasión, según el señor Cercas Alonso, se «incorpora un criterio acordado con los interlocutores sociales». Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, pág. 7249. No es necesario recordar, de todos modos, que si su presencia, según la Exposición de Motivos, tiene la finalidad de «garantizar la imprescindible calidad técnica» de los trabajos del Consejo, este objetivo podría haberse logrado mediante letrados o asesores adscritos al órgano o a los distintos Grupos que lo integran; pero en ningún caso esta loable necesidad de técnicos exige revestirlos con el *status* de consejeros.

(48) Los miembros del Consejo podrán cesar en su cargo por expiración de su mandato, fallecimiento, renuncia, condena por delito doloso, a propuesta de las organizaciones que promovieron el nombramiento y por violar la reserva propia de su función (art. 3.5). Este último supuesto de cese sorprende por su indeterminación e ingenuidad. Entendemos que la reserva únicamente se refiere a las deliberaciones del colegio y no a los instrumentos a través de los cuales manifiesta su opinión, porque éstos lógicamente deberán ser recopilados en colecciones

designación y finalizarán su mandato al mismo tiempo que el resto de los miembros (art. 3.6). El cargo de consejero es renovable indefinidamente y goza de *prorrogatio* en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los miembros del nuevo Consejo (art. 3.4). Norma acertada y extendida en órganos de renovación periódica, para hacer posible su continuidad funcional y evitar los eventuales períodos de inactividad que pudiera provocar su falta de previsión.

Tres datos más convendría añadir sobre el estatuto jurídico de los miembros del Consejo:

a) En primer lugar, que éstos se hallan vinculados a las respectivas organizaciones en virtud de *mandato imperativo*. Aunque no se diga expresamente (49), no es otra la consecuencia que se deriva de la capacidad de cada organización para cesar en cualquier momento o situación a sus respectivos representantes en el Consejo (art. 3.5.c). En este contexto, como es sabido, la prohibición del mandato imperativo es propia de órganos de representación política en los que todos sus miembros son portadores —al menos en teoría— de intereses generales. Por ello, cuando lo que se pretende es configurar la representación de intereses sectoriales en un órgano, la relación entre el representante (miembro del Consejo) y el representado (la organización de intereses) ha de venir imprescindiblemente unida a la defensa de los intereses que les son propios, dentro del marco y con los límites que el representado fije. Así, porque esta disposición sirve para establecer ese tipo de relación, se confirma la naturaleza del Consejo como órgano representativo de intereses socioeconómicos y laborales, lo que, desde nuestro punto de vista, merece

al igual que sucede en otros órganos consultivos como el Consejo de Estado. De otro modo, si la reserva afectase también a los dictámenes, informes, estudios, etc., sería incomprensible la atribución de independencia valorativa a los consejeros, pues la emisión de votos particulares cumple precisamente la función de hacer pública y notoria la discrepancia con el juicio mayoritario del Consejo, de justificar una votación contraria o de pretender una evolución futura en el parecer del órgano que se aproxime a las tesis del voto discrepante; y si la «reserva propia de su función» abarcase a los dictámenes, comprendería también a los votos particulares, lo que resulta sencillamente incongruente con la función de éstos. Por otra parte, aunque este deber de reserva se impone a los consejeros, ello no impedirá a las organizaciones representadas emitir públicamente juicios de valor acerca de las distintas posiciones mantenidas en el seno del órgano. Será la opinión pública, en suma, quien, mediante la publicidad y el rigor de los dictámenes, podrá conocer las posiciones de los interlocutores sociales y del Consejo, y contribuirá a revitalizar cotidianamente el peso del mismo en el contexto insitucional. Así las cosas, desde nuestro punto de vista, este supuesto de cese parece estar afectado de una latente inocuidad.

(49) Así lo hicieron notar en sede parlamentaria el Grupo Mixto del Congreso y el senador Martínez Sospedra. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, págs. 7246 y 7247, y *Diario de Sesiones del Senado*, 72, de 4 de junio de 1991, pág. 3935.

un juicio favorable. La consecuencia, no obstante, es evidente: la relación entre los consejeros y sus respectivas organizaciones será directa e inmediata, y las intervenciones, votos particulares y, en general, la capacidad de acción individual en el seno del Consejo estará condicionada por las orientaciones y directivas que proceden de las ejecutivas de los sindicatos, las asociaciones empresariales o las organizaciones representadas.

b) En segundo lugar conviene destacar que, con buen criterio, *se ha preservado la independencia valorativa de los miembros del Consejo* mediante su capacidad para emitir votos particulares, que se acompañarán a los dictámenes del colegio. Como se sabe, la figura del voto particular es más propia de órganos jurisdiccionales que de órganos consultivos, pero su introducción como elemento de libertad individual y de índice del pluralismo existente en el seno del Consejo puede reportar efectos más beneficiosos que nocivos al sistema político, aunque este órgano adopte sus acuerdos, como una voluntad unitaria, por mayoría absoluta de asistentes (art. 6.1.c). Con el voto particular se trata de permitir conocer y ponderar los distintos aspectos del asunto sometido a debate, desde la perspectiva particular que puede aportar cada uno de los Consejeros, no sólo en el momento de la deliberación, sino también en el de la determinación del sentido del Dictamen. Esperemos, no obstante, que la hipotética lectura de varios votos disidentes no contribuya a desfigurar la imagen colegial del órgano y no impida la verdadera comprensión de la voluntad del mismo. A este respecto es previsible que las organizaciones representadas se cuiden de que los consejeros no hagan un uso exagerado del voto particular, con la finalidad de no colocar en una posición más cómoda aún al Gobierno para desvincularse del criterio del Consejo.

c) Y en tercer lugar, es digno de mencionar el sistema de incompatibilidades establecido para los consejeros, que abarca a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, el Gobierno de la nación y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, a otros órganos constitucionales, a altos cargos de la Administración, a miembros electos de las Corporaciones locales y en general a toda actividad o cargo que menoscabe o impida el ejercicio de sus funciones como consejero (art. 4). Es significativo, sin embargo, que entre las incompatibilidades de los miembros del Consejo no aparezca la de ser parlamentario de las Cortes Generales, incompatibilidad que estaba prevista en el Proyecto de Ley (art. 3.3.a) (50). De todos modos, es discutible que

(50) Mantenido en el «Informe de la Ponencia» y en el «Dictamen de la Comisión de Política Social y de Empleo», desapareció en el trámite de votaciones del Pleno del Congreso, sin alusión ni justificación alguna durante el debate, en virtud de votación separada de inciso, solicitada por el Grupo Socialista. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 111, de 9 de mayo de 1991, pág. 5353. Pero su desaparición viene impuesta por el artículo 70.1 de la Constitución,

el ser portador de intereses generales en el Parlamento resulte plenamente compatible con la representación de intereses de grupo en materia socioeconómica y laboral, por muy amplia que ésta sea. Por lo demás, la mayor parte de Consejos Económicos y Sociales y de Consejos de Relaciones Laborales de las Comunidades Autónomas contemplan tal incompatibilidad. Estamos, pues, ante un supuesto de compatibilidad impuesta y derivada de la imposibilidad técnico-jurídica de contemplar en la propia Ley del Consejo el supuesto de incompatibilidad.

3. *Las competencias del Consejo*

La función esencial del Consejo es de carácter consultivo, que es precisamente la que justifica la existencia del órgano. El instrumento fundamental mediante el que el Consejo ejercita esta función es el dictamen. Este puede ser de dos tipos:

a) *Dictamen preceptivo*, según los califica la Ley, para determinados supuestos, a los que aludiremos a continuación (art. 7.1.1) (51).

b) *Dictámenes facultativos*, emitidos a solicitud del Gobierno o de sus miembros (art. 7.1.2) (52).

3.1. *Los dictámenes del Consejo: ¿preceptivos?*

Es importante señalar que mediante el carácter preceptivo de ciertos dictámenes, el legislador parece reforzar la presencia del Consejo en los círculos

que atribuye expresamente a la «Ley electoral» la determinación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores. De suerte tal que la alusión a «miembros de otros órganos constitucionales» no puede referirse, en este caso, a los parlamentarios de las Cortes Generales, a pesar de que las Cámaras son órganos constitucionales del Estado.

(51) Conviene advertir la parcial coincidencia entre los ámbitos de competencia del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social. Sólo por poner un ejemplo, ambos deben ser consultados sobre Proyectos de decretos legislativos. Sin embargo, la actividad consultiva de estos órganos aparece ordenada en el artículo 2.4 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en consideración a su carácter de *supremo* órgano consultivo del Gobierno: «Los asuntos en que hubiese dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro Cuerpo u órgano de la Administración del Estado». De manera que el Gobierno, so pena de ilegalidad, no podrá solicitar el dictamen del Consejo Económico y Social si sobre ese mismo Proyecto hubiese dictaminado ya el Consejo de Estado. Sí podrá solicitarlo simultáneamente a ambos, e incluso remitirlo al Consejo Económico y Social después de requerido el Consejo de Estado, si éste aún no lo hubiera emitido.

(52) En este supuesto, sin tratarse de asuntos sobre los que el Gobierno deba solicitar el dictamen del Consejo, sin embargo, quiere conocer su opinión. Obviamente, resulta imposible descifrar *a priori* la intención del Gobierno cuando solicita un dictamen facultativo. Pero lo cierto es que este instrumento puede ser utilizado con una finalidad política prospectiva no expresa: la

de decisión normativa, haciendo surgir para éste una obligación de emitir parecer sobre determinados documentos. Sin embargo, hay que advertir que *la emisión de dictámenes por parte del Consejo está sometida a plazo*, lo que, por una parte, evita dilaciones injustificadas, pero, por otra, impide definirlos realmente como preceptivos. De suerte tal que —como establece la Ley (art. 7.3.c)—, transcurrido el plazo sin que se haya emitido, el dictamen se considerará evacuado y consecuentemente precluida la actividad consultiva del Consejo. Resulta entonces dudoso el carácter preceptivo de los dictámenes cuando se hallan sometidos a plazo, aunque es ya conocida esta previsión legislativa en otros órganos consultivos del Estado (53).

3.2. *Otros instrumentos del Consejo:* *Estudios, Informes y Memoria anual*

Junto a los dictámenes hay otros instrumentos en virtud de los cuales el Consejo puede manifestar su voluntad y parecer. Son *los Estudios o Informes, por iniciativa propia o a solicitud del Gobierno o sus miembros* (54), y *la Memoria anual*, que deberá presentar al Gobierno sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación (art. 7.1.5).

Se trata de instrumentos adicionales que sirven para reforzar la presencia del Consejo en el conjunto del sistema. Mediante ellos, el órgano puede adquirir un significativo papel en la renovación de las estructuras socioeconómicas y laborales, con análisis periódicos de la realidad del país. A iniciativa propia, el Consejo puede convertirse en un atento observador y voz de alarma de una realidad social desfavorable. Y mediante la Memoria anual emite lo que se ha llamado, con acierto, «un informe de coyuntura» (55), porque no se ha de ceñir a las actividades propias, sino que le permite formular juicios de valor sobre el contexto social, económico y laboral y sus causas, sobre la relación entre objetivos políticos y grado de cumplimiento de los mismos, posibles desviaciones y tratamiento, etc. Es decir, la Memoria puede adquirir

de conocer la posición de los grupos sociales representados en el Consejo y el grado de disenso o acuerdo en torno a la cuestión sometida a consulta.

(53) Cfr. artículo 49 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

(54) Que 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 Unico Europeo y Cooperación para el Desarrollo» (art. 7.1.3). La abstracción y generalidad de las materias que se citan es tal, que las posibilidades de actuación del Consejo evidentemente son amplísimas.

(55) A. SANTANA GÓMEZ: *ob. cit.*, pág. 23.

la virtualidad de un dictamen general sobre la política socioeconómica y laboral del Gobierno, desde los intereses representados en el Consejo; lo que concede al Consejo una mayor presencia en el sistema político. Además, conviene añadir que la utilización periódica de estos instrumentos puede producir una cierta transformación en el rol del Consejo. Podría llegar a suceder que la base de la información necesaria para su actividad consultiva no la constituyeran ya los meros intereses representados en su seno, sino también las evaluaciones y reflexiones operadas desde la continua observación del sistema de relaciones socioeconómicas y laborales, que adquirirían así un lugar privilegiado en el desarrollo de la función del Consejo e incluso en la forja de las respectivas estrategias de los grupos representados (56).

Como apoyo al ejercicio de sus funciones, el legislador ha previsto para el Consejo la *capacidad de solicitar información complementaria* en los sectores laboral y socioeconómico sobre los que ha de manifestar su voluntad (art. 7.2). Lo criticable es que literalmente esté restringida a la emisión de *dictámenes sobre los asuntos que se le sometan a consulta*. No se extiende, por tanto, ni a los Informes y Estudios de iniciativa propia ni a la Memoria anual. De manera que difícilmente podrá el Consejo elaborar dicha Memoria con las informaciones proporcionadas —y, en algunos casos, seleccionadas— unilateralmente por el Gobierno. Y con mayor dificultad aún promoverá *motu proprio* un Informe o un Estudio a sabiendas de que no cuenta *ex lege* con la colaboración informativa complementaria, que le permitiría formular un juicio fundado. Esta restricción debe desaparecer en la práctica y hacerse extensiva a todas las actuaciones del órgano, para que la facultad de información complementaria adquiera pleno sentido y el Consejo sirva, al efecto, como centro de datos sobre el mercado y condiciones de trabajo, costes económicos, situación social existente, etc. En el mismo sentido, la condición impuesta por la Ley de que la información complementaria «sea necesaria para la emisión del dictamen» debiera interpretarse en el sentido más favorable al ejercicio de las funciones del Consejo, bastando el acuerdo de éste para justificar y acceder a la petición. En todo caso, interesa destacar la cautela política que se introduce con esta norma, porque no es baladí el eventual uso desviado que las organizaciones podrían hacer de esa información complementaria para condicionar una determinada acción política.

(56) M. SICLARI: «El Consejo de la Economía y del Trabajo de Italia», *Revista de Derecho Político*, 30, 1989, pág. 218.

3.3. *Los documentos sobre los que se emite el dictamen preceptivo: algunas matizaciones*

El principal instrumento a través del que se manifiesta el ejercicio de la función del Consejo son los dictámenes preceptivos, que versan sobre los siguientes documentos:

a) 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 especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias. Se exceptúa expresamente de esta consulta el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo.

c) Separación del presidente o del secretario general del Consejo.

d) Cualquier otro asunto que, por precepto expreso de una ley, haya que consultar al Consejo.

Sobre este punto cabe hacer algunas matizaciones:

a) En primer lugar es importante resaltar que al Consejo se le atribuye la *competencia para colaborar consultivamente en la fase previa a la iniciativa legislativa*. Lejos de entenderse como una actividad de incidencia escasa, su potencial reside en la formulación de observaciones y propuestas de reforma del Anteproyecto, que, en caso de ser aceptadas por el Gobierno, tendrían una prolongación mediata en el ejercicio de la iniciativa legislativa. De manera que colaborar consultivamente puede significar también *legiferar* sobre el Proyecto de ley.

Hay que destacar además *el acierto de la Ley en cuanto al momento fijado para solicitar la consulta del Consejo*. Al hablar de Anteproyectos de ley y de proyectos de Reales Decretos se está centrando la actividad del Consejo en una fase «liminal», en un momento en el que la norma ya esbozada en sus principales rasgos no ha encontrado aún su redacción definitiva. De esta suerte, individualizando el objeto sobre el que se formula el dictamen, el Consejo puede conseguir la máxima receptividad del Gobierno, iluminando el proceso cognoscitivo y formativo de la voluntad de éste cuando todavía está *in fieri*.

b) En segundo término, es discutible desde el punto de vista constitucional que la Ley del Consejo pueda prescribir, en general y en abstracto, la preceptividad del dictamen sobre proyectos de Reales Decretos legislativos (57). Hay que recordar que en este supuesto el Gobierno ejercita la función

(57) A este respecto pueden verse, desde una perspectiva comparada, las apreciaciones que

legislativa, por delegación expresa de las Cámaras, como una excepción que la Constitución declara lícita (58). Precisamente por tratarse de un instituto excepcional de atribución, por voluntad del Parlamento, del ejercicio de sus propias funciones a otro órgano (Gobierno), está sujeto taxativamente a los requisitos, exigencias y cautelas fijadas por la Constitución. Esta exige que la delegación se efectúe de manera expresa, para materia concreta y con sujeción a plazo y término. Y deberá delimitar también la ley delegante «*con precisión...* los principios y criterios» que han de seguirse para la emanación del decreto legislativo (art. 82.4 Const.). De esta suerte, porque la determinación de las condiciones en que se formula la delegación sólo puede ser hecha en el contexto de la ley delegante, parece más correcto desde los principios constitucionales de nuestro sistema de fuentes que sea *el propio legislador que delega quien en cada caso determine el carácter preceptivo del dictamen del Consejo*, como criterio añadido por el que ha de regirse la relación entre la ley delegante y el decreto legislativo. Siendo la competencia de la competencia de titularidad del Parlamento, debe ser el propio Parlamento delegante de la competencia primaria el que en cada caso determine la intervención preceptiva del Consejo. Por ello, en cuanto la Ley del Consejo dispone con carácter general la naturaleza preceptiva del dictamen sobre los proyectos de Reales Decretos legislativos que regulan materias socioeconómicas y laborales (art. 1.1.a), podría contradecir el artículo 82 de la Constitución, que prevé la delegación legislativa de manera restrictiva, caso por caso y para materia concreta.

Por lo demás, la preceptividad del dictamen sobre proyectos de Reales Decretos no plantea especiales problemas jurídico-constitucionales y se contempla —podríamos decir— *a fortiori* respecto de las demás competencias del Consejo.

c) En tercer lugar, hay que añadir que la exclusión de los Anteproyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado del dictamen preceptivo del Consejo (art. 7.1.1.a) obedece a razones de índole político-constitucional. La especialidad con que se ha rodeado en nuestro ordenamiento la iniciativa y la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos y el hecho de que la propuesta del Gobierno en esta materia sea la traducción a términos económicos de su orientación política podrían avalar esta exclusión. Lo que no impide que mediante Estudios o Informes e incluso en su Memoria anual, el

nacc S. GALEOTTI: «Per un potenziamento funzionale del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro», *Diritto e società*, 3, 1980, págs. 427-428.

(58) I. DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, págs. 182 y sigs.

Consejo pueda expresar opiniones sobre el impacto socioeconómico y laboral de la puesta en práctica de los Presupuestos.

d) Una última precisión nos lleva a advertir *la amplitud con que se ha delimitado la materia objeto de dictamen*. No es necesario poner de relieve que hablar de materias socioeconómicas y laborales implica referirse a un ámbito material difícil de definir *a priori* y en el que incide casi toda la actividad normativa no ya del Gobierno, sino del propio Parlamento. En este contexto, el artículo 7.1.3 podría ser orientativo, pero no taxativo: no sólo porque se refiere a los Estudios e Informes del Consejo, sino porque la propia interpretación gramatical del precepto («... se relacionen con las siguientes materias») impide entenderlo como una lista cerrada. Deberá ser el propio Gobierno, a falta de otros preceptos más claros, quien decida qué materias tienen ese contenido y cuáles no, al ordenar la remisión del expediente al Consejo (art. 7.3.a). Lo que nos coloca ante una cierta preeminencia del Gobierno a la hora de decidir, en los casos dudosos, si está obligado o no por la Ley a solicitar el dictamen del Consejo.

V. REFLEXION FINAL

En fin, la valoración que nos merece la instauración del Consejo Económico y Social es, en general, favorable. Pensamos que su *status* institucional y sus posibilidades de actuación dependerán en gran medida de su propio modo de ser y operar; o lo que es lo mismo, de las fuerzas sociales que en su interior se encuentran legalmente representadas. Sería muy positivo para el Consejo y en general para el sistema que dichas fuerzas tomaran conciencia de que su papel en el seno de este órgano significa representación de sus respectivos intereses, pero también implica un peso, una capacidad específica y adicional de incidencia en el proceso de toma de decisiones políticas, que no existía antes de su creación. Sería muy negativo, por el contrario, que, imbuidas de un cierto pesimismo acerca del papel del Consejo, dieran por buena la opinión de A. Negri, para quien los Consejos Económicos y Sociales se han convertido en barracas corporativas sólo útiles «para asegurar un buen nivel de ingresos a los sindicalistas jubilados» (59), o cayeran en el descrédito de que nos encontramos, en palabras del diputado Baón Ramírez, ante el «limbo de elefantes caídos» (60). En este contexto, la designación de las voces más

(59) A. NEGRI: «Variazioni sul tema CNEL», *Critica del diritto*, 9, 1976, pág. 14. Véase también J. M. ZUFIAUR: «El Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales*, 20, 1990, pág. 59.

(60) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 250, de 24 de abril de 1991, pág. 7269.

cualificadas como miembros del Consejo serviría no sólo para clarificar los distintos puntos de vista en el interior del órgano, sino también para dotar a las posiciones de las partes con mayor autoridad respecto de las organizaciones representadas.

Ahora bien, tampoco debe sobrevalorarse la intervención de este órgano en la legislación y normativa socio-laboral y económica. Sirve, en efecto, como permanente lugar de diálogo y encuentro de los distintos intereses socioeconómicos y laborales, y como puente entre éstos y el Gobierno. Puede contribuir a que maduren las posiciones de parte y a crear las condiciones que faciliten y hagan más fluidas las negociaciones en otras instancias. Pero resulta impensable que las organizaciones representadas en el Consejo aborden la elaboración de acuerdos de concertación social y renuncien a la defensa de sus intereses en el ejercicio de la autonomía negocial. No parece viable que el Consejo pueda llegar a convertirse en órgano de concertación social; no es la vía más idónea de canalización de la concertación social ni mucho menos una vía obligatoria. Más aún: el legislador ha entendido acertadamente que el sistema de relaciones laborales debe seguir estando presidido por los principios de libertad sindical y de autonomía colectiva.