

# UNA APROXIMACIÓN AL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA

## *AN APPROACH TO THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL OF SPAIN*

Macarena ÁNGEL QUIROGA<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El Consejo Económico y Social de España es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral cuya existencia ha sido reclamada desde que entró en vigor la Constitución Española en 1978. Es una institución que desempeña un papel esencial en la configuración de las políticas económicas, laborales y sociales del país. Creado por la Ley 21/1991, el CES se concibe como un espacio institucional de encuentro entre los principales agentes económicos y sociales —organizaciones empresariales, sindicales y otros representantes de la sociedad civil—, con el objetivo de promover el diálogo, el consenso y la participación en los asuntos públicos.

El diálogo social, estrechamente vinculado a la labor del CES, constituye uno de los pilares fundamentales del modelo democrático español. A través de la negociación y la cooperación entre el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales, se buscan acuerdos que favorezcan la estabilidad económica, la mejora de las condiciones laborales y el bienestar social. Este proceso de concertación social ha sido determinante en la consolidación de la democracia y en la gestión de las principales transformaciones socioeconómicas del país. En conjunto, tanto el CES como el diálogo social representan instrumentos imprescindibles para fortalecer la cohesión social, mejorar la calidad de las políticas públicas y garantizar que las decisiones económicas respondan a los intereses generales de la ciudadanía.

En este trabajo se realiza un análisis del papel del diálogo social en España desde las primeras elecciones democráticas tras la dictadura franquista y de los principales acuerdos alcanzados en materia socioeconómica. Asimismo, se estudia la base constitucional que ampara la creación del Consejo Económico y Social nacional, y se lleva a cabo un estudio pormenorizado de la institución, de su composición, estructura, funciones y naturaleza. Por último, se analiza la relación entre el CES nacional y los CES autonómicos.

**Palabras clave:** consejo económico y social, diálogo social, interlocutores sociales, acuerdos interprofesionales, consejos económicos y sociales autonómicos.

**ABSTRACT:** The Spanish Economic and Social Council is an advisory body to the Government on socio-economic and labour matters, whose existence has been demanded since the Spanish Constitution came into force in 1978. It is an institution that plays an essential role in shaping the country's economic, labour and social policies. Created by Law 21/1991, the CES is conceived as an institutional forum for the main economic and social actors —business organisations, trade unions and other representatives of civil society— to meet with the aim of promoting dialogue, consensus and participation in public affairs.

Social dialogue, closely linked to the work of the CES, is one of the fundamental pillars of the Spanish democratic model. Through negotiation and cooperation between the

---

<sup>1</sup> Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. macangel@ucm.es ORCID 0000-0001-7228-1970

government, trade unions and business organisations, agreements are sought that promote economic stability, improved working conditions and social welfare. This process of social consultation has been decisive in consolidating democracy and managing the country's major socio-economic transformations. Together, both the ESC and social dialogue are essential instruments for strengthening social cohesion, improving the quality of public policies and ensuring that economic decisions respond to the general interests of citizens.

This paper analyses the role of social dialogue in Spain since the first democratic elections after the Franco dictatorship and the main agreements reached in socio-economic matters. It also examines the constitutional basis for the creation of the National Economic and Social Council and provides a detailed study of the institution, its composition, structure, functions and nature. Finally, it analyses the relationship between the national ESC and the regional ESCs.

**Keywords:** economic and social council, social dialogue, social partners, interprofessional agreements, regional economic and social councils.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN; 2. APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA: EL DIÁLOGO SOCIAL; 3. TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL DIÁLOGO SOCIAL DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA; 4. BASE CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA; 5. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA. 5.1. Creación y naturaleza. 5.2. Composición. 5.3. Órganos del Consejo Económico y Social. 5.4. Funciones. 6. RELACIÓN ENTRE EL CES NACIONAL Y LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS. 6.1. Creación. 6.2. Naturaleza. 6.3. Funciones. 7. REFLEXIÓN FINAL. 8. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

La interacción de los sujetos protagonistas de los sistemas de relaciones laborales puede manifestarse en situaciones de conflicto, pero también en situaciones de colaboración y cooperación. En las sociedades pluralistas actuales, como la española y la de los países de nuestro entorno, el consenso y el diálogo social se muestran como herramienta indispensable para la realización de las reformas y políticas sociales que pretendan ser eficaces y duraderas. En esta línea se han manifestado destacados autores<sup>2</sup>, que afirman que el sistema de relaciones laborales debe tender a ser más cooperativo, en detrimento de la confrontación y el antagonismo, fortaleciendo la democracia política representativa en la medida en que fomentan la innovación institucional y el compromiso<sup>3</sup>.

En este orden de cosas se manifiesta imprescindible la figura del Consejo Económico y Social, como principal institución que sirve de cauce o canal de participación de los interlocutores sociales y del diálogo social, así como de análisis de la situación socioeconomía y laboral de nuestro país.

<sup>2</sup> Durán López, F., "El Consejo Económico y Social, instrumento del diálogo social", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, N° 3, (1997): 185.

<sup>3</sup> Costas A., Martínez. F., "El valor del diálogo social. El papel del CES de España", Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, nº Extra 15, (2022): 2.

El mecanismo del diálogo social, por tanto, busca legitimar las decisiones políticas no solo por la vía parlamentaria, sino también mediante el consenso con los agentes sociales, en cuestiones como la política económica, laboral o fiscal. De esta manera, el Consejo Económico y Social vino a permitir nuevas formas de participación y diálogo social, sin suplantar las vías tradicionales que existían históricamente. En este sentido, la labor del CES se ha manifestado como fundamental y su influencia ha sido determinante en la elaboración de las más importantes leyes económicas y sociales de la democracia española, así como en la elaboración de una Memoria Anual que se manifiesta como un documento esencial en el estudio de la situación económica y social del país.

El objeto de este trabajo consiste en analizar y estudiar el papel del Consejo Económico y Social en España, que se configura como el “instrumento principal de participación del procedimiento legislativo”<sup>4</sup>. Para ello, por una parte, se ha realizado un estudio cronológico del papel del diálogo social en este país desde el período de transición democrática, analizando los principales acuerdos, intentos de negociación fallidos y postura de los interlocutores sociales en cada año y en relación con el contexto socioeconómico de cada momento que justificaban los resultados. Por otra parte, se ha procedido a estudiar la base constitucional que permite la existencia de un Consejo Económico y Social en España, que, si bien no se refiere específicamente a un consejo consultivo como tal (cuestión que produjo mucho debate y controversia acerca del precepto constitucional que debe resultar de aplicación), sí que prevé la necesidad y, por tanto, posibilidad de regulación de un órgano participativo que se refiera a la situación socioeconómica de España. A continuación, se ha realizado un estudio pormenorizado del CES, de su creación, naturaleza, funciones, composición y estructura y, por último, no podía prescindirse de la realización de un análisis comparativo entre el CES nacional y los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas, cuya aparición es previa a la creación del órgano consultivo nacional.

## 2. APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA: EL DIÁLOGO SOCIAL

Antes de comenzar a analizar la base constitucional que garantiza la creación y existencia de un Consejo Económico y Social y de profundizar en la trayectoria histórica de este órgano, merece la pena precisar una cuestión terminológica, en relación con los conceptos de diálogo y concertación social.

Ambos conceptos han sido utilizados como sinónimos en algunas ocasiones, cabe decir que, tal y como afirman destacados autores<sup>5</sup>, se trata de dos

<sup>4</sup> Martín Valverde, A., García Murcia, J., *Derecho del Trabajo*, 34<sup>a</sup> edición, Tecnos, Madrid (2025): 113.

<sup>5</sup> Palomeque López, M.C., “La base constitucional para el diálogo social”, Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, N°. Extra 15, (2022): 2.

fases de una misma realidad. Así, el diálogo social se centra en el proceso de negociación entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales para alcanzar acuerdos sobre temas económicos y sociales, mientras que, la concertación social hace referencia al resultado del proceso, al acuerdo alcanzado. Cabe decir que, en España ha predominado el término de concertación social, mientras que en el ámbito europeo se ha extendido más diálogo social.

Asimismo, es importante, recordar que diálogo social y concertación social no son conceptos sinónimos ni semejantes al de negociación colectiva, ni al de participación institucional, cuyos espacios propios no deben confundirse, a pesar de coincidir los sujetos protagonistas en su composición.

### **3. TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL DIÁLOGO SOCIAL DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA**

Los años en los que comenzaron a crearse los consejos económicos y sociales de las Comunidades Autónomas, hasta la fecha en la que se constituye el CES de España, fueron ciertamente convulsos y conflictivos, derivados, en primer lugar, de un proceso de transición de un régimen de dictadura a un régimen democrático. Las primeras elecciones democráticas producidas en España tras el fin del régimen franquista se produjeron el 15 de junio de 1977, en las cuales se constituyeron las Cortes después de cuarenta años de dictadura. No obstante, las primeras elecciones en las que efectivamente se produjo una elección democrática de Gobierno, fueron las convocadas el 1 de marzo de 1979.

Este periodo estuvo caracterizado por un modelo de concertación social basado en grandes pactos nacionales (Pactos de la Moncloa de 1977) y la elaboración de una serie de acuerdos de gran calado. Así, se produjo un primer Acuerdo Básico Interconfederal firmado el 10 de julio de 1979 por la Unión General de Trabajadores (UGT) y una patronal, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEO), seguido de la firma de grandes acuerdos políticos entre el Gobierno y los agentes sociales.

En primer lugar, el Acuerdo Marco Interconfederal sobre negociación colectiva (AMI), firmado el 5 de enero de 1980, es el primer gran acuerdo firmado en una España democrática por un sindicato libre, UGT y por la CEOE. En su introducción, el Acuerdo recoge la excepcionalidad de su naturaleza, pero la necesidad de establecer una “nueva dinámica en las relaciones laborales acorde con la democracia”. Así, recupera para las organizaciones sindicales y empresariales el protagonismo en la negociación colectiva y en el sistema de relaciones laborales, tras años de intervencionismo estatal y sindicatos verticales. En el cuerpo del documento, las partes se comprometían a una negociación de intereses contrapuestos, con la responsabilidad

y estabilidad correspondientes a las circunstancias, y firmaban un compromiso a la vigencia del acuerdo durante dos años. Las principales materias reguladas fueron salario, revisión salarial, jornada, horas extraordinarias, productividad, absentismo, contratación colectiva, mediación, conciliación, arbitraje, sindicatos y comités de empresa, así como una propuesta final para el Gobierno relativa a la jubilación de los trabajadores a los 64 años.

Más adelante, el 9 de junio de 1981, firmaron Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE), UGT, Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la CEOE junto con el Gobierno de la Nación, con el fin de establecer una política económica de creación de empleo, crecimiento salarial, protección contra el desempleo, fomento del empleo, Seguridad Social y consolidación sindical.

El 15 de febrero de 1983 se firmó el Acuerdo Interconfederal (AI) por UGT, CCOO, CEOE y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), que se ajusta a las previsiones establecidas por el Título III del recién publicado Estatuto de los Trabajadores. El 10 de octubre de 1984, se publicó el Acuerdo económico y social (AES), firmado por UGT, CEOE y CEPYME, y el Gobierno en su primera parte, sobre acuerdos tripartitos, faltando su firma en la segunda. Según la Declaración del Gobierno que precedía al acuerdo, el Gobierno se comprometía a establecer una política económica para los siguientes años que priorizaba la creación de empleo y de un clima propicio para ello.

La dinámica de alcanzar grandes acuerdos marcos, junto con la existencia de una crisis económica generalizada generaron una reivindicación de cambio en la política gubernamental basada en estos pactos nacionales, con el fin de comenzar una etapa amparada en el diálogo del Gobierno con los sindicatos. Este malestar y desencuentro entre estos interlocutores, culminó con la huelga general convocada el 14 de diciembre de 1988, que fue secundada masivamente por la población española.

En 1991, el Gobierno presentó en el Congreso de los Diputados una propuesta de “Pacto social del progreso”, cuyo fin era mejorar los niveles de competitividad de España, debido a la prevista creación de un mercado único europeo (España pasó a formar parte de la Comunidad Económica Europea junto con Portugal el 1 de enero de 1986) para 1993. Para ello, el pacto recogía medidas de control de rentas y beneficios de los trabajadores, herramientas de lucha contra la inflación, y reformas de índole laboral que sostuvieran el crecimiento y modernización de la economía nacional. La negociación de este pacto social fue abandonada más adelante debido a la disconformidad de los sindicatos en cuanto a la moderación de los salarios que se recogía en el documento.

Finalmente, ese mismo año 1991, el Gobierno remitió a las Cortes Generales el proyecto de ley de creación del CES, tras el correspondiente so-

metimiento a periodo de consultas con las organizaciones patronales y sindicales, que fue aprobado por medio de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social<sup>6</sup>. No obstante, los procesos de concertación social quedaron paralizados como consecuencia de la inestabilidad social y el descontento generalizado que se manifestó en la realización de una iniciativa sindical de progreso por parte de los sindicatos CCOO y UGT, que finalizó en la convocatoria de una huelga general de media jornada el 28 de mayo de 1992.

Las elecciones generales de 1993 tuvieron como resultado la formación de un Gobierno socialista, cuya prioridad era la gestión de la grave crisis económica que atravesaba la nación. A pesar de los intentos de este nuevo gobierno de alcanzar “pactos por el empleo” mediante la negociación con sindicatos y patronal, no consiguió llevarse a cabo ninguno de ellos, ni el CES, de escasos dos años de vida, consiguió elaborar un dictamen institucional relativo a la reforma del mercado de trabajo.

La segunda huelga general se produjo el 27 de enero de 1994, que desembocó en una reforma laboral ese mismo año, cuando la tasa de desempleo en España alcanzó su máximo histórico (un 24,2% de la población), confirmándose como país de la OCDE con un mayor índice de paro. Hasta dicho momento, el mercado de trabajo español se había caracterizado por falta de flexibilidad interna en las empresas<sup>7</sup>, deficiencias en la negociación colectiva<sup>8</sup>, dificultades de las empresas en materia de reajustes de su plantilla<sup>9</sup>, excesiva contratación temporal<sup>10</sup>, paro de larga duración y falta de concordancia entre oferta y demanda de trabajo<sup>11</sup>.

En este orden de cosas, la reforma laboral aprobada en 1994 por el gobierno socialista se llevó a cabo sin el consenso de los interlocutores sociales y con una fuerte oposición de CCOO y UGT. Se trató de una reforma que trataba de potenciar la creación de empleo, facilitar la inserción laboral de las franjas de población más jóvenes, reducir la precariedad en el empleo y conseguir una mayor estabilidad de este. No obstante, esta reforma también

<sup>6</sup> Publicado en el BOE núm. 145, de 18 de junio de 1991, que entró en vigor al día siguiente.

<sup>7</sup> A modo de ejemplo de la rigidez imperante, cabe mencionar que la clasificación profesional de los trabajadores todavía se basaba en aquellos años en muchos sectores en las Ordenanzas Laborales procedentes del franquismo.

<sup>8</sup> La situación del momento en materia de negociación colectiva se caracterizaba por la falta de articulación y alta descomposición en ámbitos funcionales y geográficos. Asimismo, predominaban los convenios colectivos sectoriales, en menoscabo de convenios nacionales (más centrados en la situación general de la economía) y de los convenios de empresa.

<sup>9</sup> Por aquel momento, las indemnizaciones por despido improcedente eran más elevadas que en la actualidad (fueron objeto de reforma en el año 2012), y el despido colectivo precisaba de autorización administrativa.

<sup>10</sup> El trabajo temporal representaba cerca de un tercio de los empleos asalariados.

<sup>11</sup> Manifestaban los problemas y la deficiente organización de los servicios públicos de empleo y del sistema de formación profesional.

pretendía facilitar el despido de los trabajadores y fomentar la contratación a tiempo parcial en lugar de a tiempo completo.

En el año 1996 fue el Partido Popular el que alcanzó el gobierno de la nación, que comenzó su mandato con diferentes reuniones con los interlocutores sociales, que culminaron en 1997 con tres acuerdos relacionados con la reforma laboral: acuerdo interconfederal para la estabilidad del empleo (AIEE), el acuerdo sobre negociación colectiva (AINC), y el acuerdo sobre cobertura de vacíos de regulación (ACV).

El primero de dichos acuerdos fue formado por UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, y recogía las modificaciones de la ley que dichos interlocutores sociales consideraban imprescindibles en materia de contratación y despido. El segundo de los acuerdos recoge regulaciones y compromisos de los interlocutores sociales de hacerlas cumplir a las organizaciones más representativas, gozando, por tanto, de naturaleza obligacional. Así, establece que “A tenor de lo previsto en el apartado anterior, serán las confederaciones firmantes las que deberán dirigirse a sus respectivas Organizaciones en los Sectores o ramas de actividad para establecer con ellos, sin menoscabo de la autonomía colectiva de las partes, los mecanismos y cauces más adecuados que les permitan asumir lo aquí pactado, y ajustar sus comportamientos a las reglas y procedimientos previstos en el AINC”. El último de los acuerdos de 1997 recogía la creación de un mecanismo jurídico de carácter autónomo que cubriese los vacíos legales que procedían de la derogación de las Ordenanzas Laborales del franquismo.

La reforma laboral del año 1997, por su parte, se centró en la creación de un nuevo contrato indefinido para determinados colectivos de trabajadores en situación de desempleo, la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos, la supresión de la contratación temporal como medida de fomento del empleo, reserva de incentivos económicos al empleo para la contratación indefinida, y la determinación de las causas para el despido individual por circunstancias técnicas, organizativas y de la producción.

De nuevo, el Partido Popular ganó las elecciones en el año 2000. En este momento, trató de llevarse a cabo un proceso de diálogo social con los interlocutores sociales para la planificación de una reforma del mercado de trabajo que, no obstante, terminó en fracaso. Se llevaron a cabo, sin embargo, dichas medidas urgentes de reforma, en contra de lo defendido por los sindicatos, que convocaron una huelga general del 20 de junio de 2002.

Las elecciones de 2004 arrojaron un resultado de Gobierno socialista sin mayoría parlamentaria absoluta, que desarrolló la “Declaración para el diálogo social 2004 (Competitividad, empleo estable y cohesión social)”, gracias a la cual, el Gobierno, CCOO, UGT, la CEOE y CEPYME, firmaron el 9 de mayo de 2006 el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, que recogía las medidas necesarias para mejorar la contratación y proteger a las

personas en paro y, el 13 de julio de 2006, el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, que establecía las modificaciones legales que eran necesarias en esta materia.

Las siguientes elecciones (2008) fueron ganadas de nuevo por el Partido Socialista Obrero Español, cuyo Gobierno suscribió junto a CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, el 29 de julio de ese mismo año, la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social. No obstante, pronto comenzaron a manifestarse en España los efectos de la terrible crisis económica de carácter mundial, por lo que el Gobierno adoptó en 2009 una serie de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo, sin contar con el acuerdo social previo de las organizaciones sindicales ni la patronal.

En 2010, tras numerosos intentos de alcanzar un acuerdo social por parte del Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME sacaron adelante por su cuenta el Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva. En este contexto, sin conseguir respaldo de los interlocutores sociales, el Gobierno llevó a cabo una reforma de flexibilización laboral con el fin de hacer frente a la crisis económica, que fue rechazada por aquellos, dando lugar a la convocatoria de una huelga general el 27 de septiembre del año 2010. No obstante, el 2 de febrero de 2011, el Gobierno alcanzó el tan anhelado acuerdo con las organizaciones sindicales y la patronal, suscribiendo el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que proclamaba la necesidad del diálogo social y su defensa en toda situación, poniendo fin así a tantos fracasos previos a la hora de tratar de alcanzar consenso social.

No obstante, la incapacidad del Gobierno socialista de sacar adelante el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2012, propició el adelanto de las elecciones generales al 20 de noviembre de 2011, cuando estaban previstas para el 8 de abril de 2012. En este orden de cosas, fue el Partido Popular el que ganó dichas elecciones con mayoría parlamentaria absoluta en las dos Cámaras, que llevó a cabo una reforma laboral radical con motivo de la profunda crisis económica del momento, sin someterla a consulta de los interlocutores sociales, que fue publicada por medio de real decreto-ley el 10 de febrero de 2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral<sup>12</sup>, que fue desarrollada por medio de ley poco después, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral<sup>13</sup>. Dicha reforma comenzó la senda de la flexiseguridad, reforzando el poder del empresario en la reestructuración de su plantilla, con el fin de reforzar la recuperación de la actividad económica de las empresas en España, pero con un evidente

<sup>12</sup> Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE núm.36, de 11 de febrero de 2012.

<sup>13</sup> BOE núm.162, de 7 de julio de 2012.

menoscabo de los derechos de los trabajadores. Esta situación, por supuesto, fue recibida con agrado por los representantes de la patronal, no así, por las organizaciones sindicales, que convocaron (CCOO y UGT) huelga general el 29 de marzo y el 14 de noviembre del año 2012.

En 2014, el Gobierno trató de reactivar el diálogo social, convocando a las organizaciones sociales (CCOO y UGT) y empresariales (CEOE y CEPYME), a la Moncloa con el fin de alcanzar un acuerdo que fue rechazado por los sindicatos, que exigían la derogación de la reforma laboral.

La falta de pactos entre los partidos tras las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 impidió formar Gobierno y condujeron a la convocatoria de elecciones el 26 de junio de 2016. En este periodo tan sólo se consiguió alcanzar, el 9 de marzo de 2018, el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, entre el Gobierno, UGT, CCOO y CSIF (Central Sindical Independiente y de Funcionarios), para los años 2018, 2019 y 2020.

El 28 de abril de 2018 se celebraron las elecciones generales anticipadas (de nuevo, como consecuencia del fracaso en la aprobación de los presupuestos generales del Estado), ganadas por el Partido Socialista, pero que no lograban la investidura parlamentaria, conduciendo de nuevo a la convocatoria de elecciones generales, que se celebraron el 10 de noviembre de 2019, que tuvieron como resultado un gobierno de coalición entre el Partido Socialista y Unidas Podemos. Este Gobierno proclamó como una de sus prioridades en sus compromisos electorales la derogación total de la reforma laboral del año 2012 llevada a cabo por el Gobierno del Partido Popular. Esta derogación, no obstante, se vio eclipsada y pospuesta como consecuencia del estallido de la pandemia del coronavirus en marzo de 2020, que dio lugar a la declaración en dos ocasiones del estado de alarma en España. En este contexto, además, la entrega del paquete de ayudas de la Unión Europea de 140.000 millones de euros para España se encontraba condicionada a la realización de una reforma sustancial del marco jurídico de las relaciones de trabajo<sup>14</sup>.

A pesar de esta situación de crisis sanitaria y económica, el diálogo social recuperó un papel protagonista, que tuvo como resultado la consecución de seis Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo (ASDE), en las fechas 8 de mayo, 25 de junio, 29 de septiembre del año 2020, 19 de enero, 26 de mayo y 27 de septiembre del año 2021; un acuerdo por la reactivación económica y el empleo de 3 de julio de 2020; y, por otro lado, acuerdos en distintas materias laborales: acuerdo de trabajo a distancia de 22 de septiembre de 2020; acuerdo sobre los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales, de 10 de marzo de 2021; y acuerdo sobre la

---

<sup>14</sup> Asimismo, se encontraba condicionada a diferentes reformas y medidas recogidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020.

modernización y refuerzo del sistema público de pensiones de 1 de julio de 2021. Estos últimos acuerdos se tradujeron en reales decretos que, a su vez, fueron tramitados posteriormente como leyes. Por otra parte, los acuerdos de 16 de septiembre de 2021 y de 9 de febrero de 2022 para el incremento del salario mínimo interprofesional, y de 15 de noviembre de 2021, sobre la creación del mecanismo de equidad intergeneracional en el sistema público de pensiones, no contaron, sin embargo, con el apoyo de la patronal, por lo que tuvieron un carácter bilateral entre Gobierno y sindicatos.

A finales del año 2021, tuvo lugar la esperada reforma del mercado de trabajo que había sido prometida durante la campaña electoral. Esta reforma contó con el acuerdo entre Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, que fue plasmado en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo<sup>15</sup>. Cabe destacar de la misma que, si bien en su preámbulo se autodefine como “la primera reforma laboral de gran calado de la Democracia que cuenta con el respaldo del diálogo social” (cuestión que, conforme al desarrollo elaborado en este apartado puede apreciarse que no es del todo exacto), esta reforma no llevó a cabo la derogación total prometida en campaña electoral de la reforma del mercado de trabajo efectuada en el año 2012 por parte del Gobierno popular, sino que, más bien, deja intactos la mayoría de los preceptos más polémicos y criticados de la misma<sup>16</sup>, tal y como era de esperar al contar con el beneplácito de los representantes de los empresarios<sup>17</sup>.

Finalmente, en el año 2024, el Gobierno y los interlocutores sociales (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) firmaron el Acuerdo para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en el ámbito laboral, que se ha visto reproducido en el Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas<sup>18</sup>. Este acuerdo formaba parte de los compromisos del Plan Estratégico de Igualdad en el Trabajo y del desarrollo reglamentario de la Ley 4/2023, de 28 de febrero<sup>19</sup>, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, y su consecución refuerza la idea de la necesidad de

<sup>15</sup> BOE núm.313, de 30 de diciembre de 2021.

<sup>16</sup> El ejemplo más evidente es el mantenimiento de la indemnización por despido improcedente determinada por la reforma del año 2012.

<sup>17</sup> Las principales medidas llevadas a cabo por esta reforma han consistido en la generalización del contrato indefinido y la exigencia de causalidad basada en la contratación temporal; la actualización de la negociación colectiva y el restablecimiento de la ultraactividad de los convenios colectivos, además de novedades en materia de subcontratación y el establecimiento de un mecanismo permanente de ERTES en las empresas como alternativa a los contratos temporales y a la realización de despidos colectivos.

<sup>18</sup> BOE núm.244 de 9 de octubre de 2024.

<sup>19</sup> BOE núm.51, de 1 de marzo de 2023.

alcanzar acuerdos con el diálogo social no sólo en materia económica, sino como instrumento de la justicia social en sus diferentes manifestaciones.

#### **4. BASE CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA**

En nuestro país, el diálogo social ha desempeñado un importante papel desde el comienzo de la transición democrática, como ha podido observarse en el desarrollo histórico elaborado en el apartado anterior. En este orden de cosas, la defensa del mismo y el reconocimiento de la creación de consejos al respecto (en la nación y en las comunidades autónomas) ha tenido su reconocimiento en nuestra norma constitucional.

La Constitución Española de 1978 (CE) prevé en su articulado disposiciones que justifican y requieren de la existencia del diálogo social, así como la creación de un Consejo Económico y Social, creación que constituyó una de las principales demandas de los partidos políticos, organizaciones sindicales y asociaciones empresariales desde la transición democrática.

Para analizar el encaje constitucional del Consejo Económico y Social, es preciso comenzar por el preámbulo de la Constitución Española, según el cual “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo”. En este sentido, continúa el artículo 1.1, al establecer que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Asimismo, debe tenerse en cuenta lo previsto en los artículos 6 y 7 del Título Preliminar de la Constitución, que reconocen, respectivamente, de un lado, a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, formación y manifestación de la voluntad popular e instrumento fundamental para la participación política, y la libertad de su creación y actividad dentro del respeto a la Constitución, a la ley, y a los principios democráticos en su funcionamiento y, de otro lado, a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como principales, así como su contribución a la defensa de los intereses económicos y sociales que les sean propios a unos y otros, de nuevo, con la misma libertad de creación y actividad que los partidos políticos, sometida al mismo respeto a la Constitución, ley y principios democráticos. Este reconocimiento de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales se combina con la función ejecutiva recogida en el artículo 97 CE.

Por otra parte, destaca el artículo 9.2, según el cual: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igual-

dad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

El tratamiento constitucional del Consejo Económico y Social se recoge en el Título VII, sobre Economía y Hacienda. En primer lugar, debemos partir de lo establecido en el apartado primero del artículo 131 CE, según el cual: “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”. Por su parte, la mención concreta de un Consejo en esta materia se lleva a cabo en el segundo apartado de dicho artículo 131 CE, que establece que “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

Como puede apreciarse, este precepto no denomina ni define específicamente cómo se constituirá este Consejo ni sus funciones, sino que se remite a un desarrollo legislativo al respecto. Ante la ambigüedad, existían dudas entre los partidos políticos, los sindicatos y los empresarios acerca del alcance de este órgano, si su función sería tan solo de planificación o tendría un alcance más general. En este sentido, tanto empresarios como sindicatos se posicionaron a favor de que este Consejo gozase de funciones de colaboración y asesoramiento en materia económica y social, mientras que los partidos políticos consideraban mejor limitar sus funciones a la planificación<sup>20</sup>.

En esta situación de incertidumbre, y ante la indefinición del precepto constitucional, la Memoria del Proyecto de Ley de creación del CES estableció como base constitucional del Consejo el artículo 105.a) CE, según el cual: “la ley regulará: La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”, prefiriéndose, por tanto, acudir al mandato constitucional, “dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social”. En este sentido, diferentes autores consideraron plenamente posible ampararse en este precepto y no exclusivamente en el 131.2 CE, ya que, según ellos: “la Constitución es lo suficientemente ambi-

---

<sup>20</sup> Aguilera Izquierdo, R., “El Consejo económico y Social nacional, los Consejos Económicos y sociales Autonómicos y los Consejos de Relaciones Laborales”, Civitas. Revista española de derecho del trabajo, Nº 90 (1998): 566.

gua como para no imponer que, caso de crearse un Consejo Económico y Social, ello tenga que hacerse a través de este precepto”<sup>21</sup>.

De esta manera, y a pesar de las reticencias de los partidos políticos al respecto, la ley que recogió el mandato constitucional de creación de un Consejo (la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social) diseñó éste como un “órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral” (artículo 1.2 de la norma referenciada), por lo que se alejó de las previsiones del artículo 131.2 CE relativas a la creación de un órgano cuyas funciones se referían meramente a la planificación.

Así, se utilizó en el ámbito estatal la denominación “consejo económico y social”, la misma por la que habían optado aquellas Comunidades Autónomas que ya había creado estos consejos (en el momento de creación del CES español, ya gozaban de un consejo económico y social propio más de la mitad de las Comunidades Autónomas, como analizaremos a continuación).

## 5. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA

### 5.1. Creación y naturaleza

Como se ha tenido ocasión de comentar anteriormente, el Consejo Económico y Social de España fue creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio. En esta norma establece todas las disposiciones relativas a su composición, organización y funcionamiento.

La naturaleza de este órgano es consultiva para el Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Asimismo, es un órgano en el que participan los agentes sociales y económicos de España, y se configura como un Ente de Derecho Público<sup>22</sup>, además, tiene reconocida independencia funcional respecto de la Administración General del Estado, el tratarse de un ente público especializado con personalidad jurídica propia y plena capacidad, así como autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines. Este órgano consultivo, además, se adscribió al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ahora Ministerio de Trabajo y Economía Social) y su sede se estableció en Madrid.

### 5.2. Composición

El Consejo Económico y Social de España se encuentra compuesto por 61 miembros, que son nombrados por el Gobierno. En el ejercicio de sus funciones, estos miembros actúan con plena independencia.

<sup>21</sup> Santana Gómez, A., *El consejo económico y social español*, en “Los Consejos Económicos y Sociales”, coordinado por A. Ojeda Aviles, Ed. Trotta, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, (1992): 16-17.

<sup>22</sup> Conforme a lo previsto en el artículo 6.5 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Dichos miembros se distribuyen de la siguiente forma:

- Presidente<sup>23</sup>.
- Grupo Primero: formado por veinte consejeros designados por las organizaciones sindicales más representativas en proporción a su representatividad según lo establecido en la Ley Orgánica de libertad sindical<sup>24</sup>.
- Grupo Segundo: formado a su vez por veinte consejeros que son designados por las organizaciones empresariales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores<sup>25</sup>. También están representadas las organizaciones empresariales más representativas a nivel de Comunidad Autónoma.
- Grupo Tercero: de nuevo, se compone por veinte consejeros que se encuentran distribuidos del siguiente modo:
  - a) Catorce miembros: tres propuestos por las organizaciones profesionales con implantación en el sector agrario; otros tres propuestos por las organizaciones de productores pesqueros con implantación en el sector marítimo-pesquero; cuatro propuestos por el Consejo de Consumidores y Usuarios; los últimos cuatro son propuestos por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales que representan el sector de la economía social.
  - b) Seis miembros: son expertos nombrados por el Gobierno de la Nación, elegidos de entre personas con una especial preparación y experiencia reconocida en materia socioeconómica y laboral. Son propuestos de manera conjunta por los ministros de Trabajo y Economía Social y de Economía, Comercio y Empresa, tras haber consultado previamente a las organizaciones.

El mandato de todos estos miembros es de cuatro años y, en el caso de que se produzca una vacante, los miembros suplentes agotaran el periodo del cargo que restase. El mandato de todos los miembros puede ser renovado por periodos de otros cuatro años.

### **5.3. Órganos del Consejo Económico y Social**

- Pleno del CES: está integrado por todos los miembros del CES, dirigido por el Presidente y asistido por la Secretaría General. El Pleno

<sup>23</sup> Esta figura será analizada posteriormente, en el apartado de Órganos del CES.

<sup>24</sup> Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

<sup>25</sup> Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

celebra una sesión ordinaria una vez al mes como mínimo, con la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias. Es necesaria la presencia de treinta y un miembros más el Presidente y el Secretario/a General (o sus sustitutos) para poder constituirse válidamente en primera convocatoria. En segunda convocatoria basta con la asistencia de veinte miembros, Presidente y Secretario/a General (o sustitutos). Dentro de las funciones del Pleno se encuentra la adopción de acuerdos por mayoría absoluta de los asistentes. En caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad. Asimismo, el Pleno debe realizar dictámenes<sup>26</sup> en los cuales recogerá su parecer sobre determinados asuntos, cuyo carácter no es vinculante<sup>27</sup>.

El pleno del Consejo es el encargado de establecer sus líneas generales de actuación y de atender las consultas del Gobierno de la nación o de los ministros, sobre las que puede solicitar información complementaria, y elaborar los dictámenes correspondientes a las mismas. Asimismo, el Pleno aprueba los estudios elaborados a solicitud del Gobierno o de sus miembros y acuerda la elaboración de estudios por iniciativa propia. Aprueba y eleva anualmente al Gobierno la Memoria sobre situación socioeconómica y laboral de España y la propuesta de anteproyecto del presupuesto del Consejo. Por último, regula el régimen de organización y funcionamiento interno del CES y aprueba las instrucciones de desarrollo, además de asumir cualquier otra competencia establecida por la Ley 21/1991, de 17 de junio, y su reglamento de organización y funcionamiento Interno que no esté confiada a otro órgano. El Pleno puede constituir comisiones o grupos de trabajo para cuestiones concretas o con carácter permanente, siempre con sujeción a la proporcionalidad de los distintos grupos representados en el CES.

- Comisión Permanente: está integrada por 6 miembros representantes del Grupo Primero, 6 del Grupo Segundo y 6 del Grupo Tercero, designados por y entre los miembros del pleno a propuesta de cada grupo. Al menos una vez al mes se celebra una reunión ordinaria, y de manera extraordinaria puede ser convocada todas las veces que sea necesario por el Presidente del CES<sup>28</sup>. Las funciones de la Comisión Permanente se encuentran íntimamente relacionadas con las del Pleno del CES. Así, entre otras cosas, se encarga de Adoptar las medidas que sean necesarias para la aplicación de las directrices ge-

<sup>26</sup> Los dictámenes se documentan por separado, diferenciando antecedentes, valoración efectuada y conclusiones, deben ser firmados por el Secretario General y con el visto bueno del Presidente, y ser acompañados de los votos particulares en caso de haber éstos.

<sup>27</sup> Algunos dictámenes pueden ser realizados por la Comisión Permanente cuando el Pleno hubiera delegado esta función en ella.

<sup>28</sup> Por iniciativa propia o a solicitud de, al menos, seis miembros.

nerales aprobadas por el pleno, igualmente colabora con el presidente en la dirección de la actuación del CES, decide la tramitación y distribución de consultas formuladas al Consejo y la contratación de consultas o dictámenes externos. Por otra parte, eleva al Presidente la propuesta de fijación del orden del día de las decisiones del Pleno y su fecha de celebración, solicita la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno al Presidente, conoce acerca de la preparación de la documentación de informes y estudios, emite dictámenes del CES cuando el Pleno le hubiera delegado esta función y fija las directrices para la elaboración del borrador de la Memoria anual.

- Comisiones o grupos de Trabajo: estas comisiones están constituidas por el Pleno del Consejo, y deben respetar (como ya se ha mencionado anteriormente) criterios de proporcionalidad y presencia de los grupos que integran el CES. Su función consiste en elaborar los estudios informes o dictámenes que les encargan el pleno o la Comisión Permanente. Pueden tener carácter temporal para abordar una cuestión concreta o carácter permanente. Actualmente las comisiones de trabajo con carácter permanente son las relativas a: economía y fiscalidad, mercado único europeo, Desarrollo Regional y cooperación al desarrollo; relaciones laborales, empleo y Seguridad Social; salud, consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura; agricultura y pesca; políticas sectoriales y medio ambiente; para la elaboración de la memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España; sobre la realidad social y el trabajo de las mujeres en España.
- Comités: actualmente, en la composición del CES existen tres comités distintos: el Comité de Acción Exterior, el Comité de Publicaciones y Actividades Institucionales y, por último, el Grupo de Trabajo de Política Informativa.
- Presidente del CES: es nombrado por el Gobierno de la Nación a propuesta de los Ministerios de Trabajo y Economía Social y de Economía, Comercio y Empresa, y tras la consulta previa a los grupos de representación del Consejo. Es necesario que las personas propuestas para ser nombradas presidente del CES cuenten con el apoyo de dos tercios de los miembros del Consejo. El Presidente dirige, promueve y coordina la actuación del CES, además de ostentar su representación. Se encarga, además, de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, con la que comparte la realización de las directrices generales para el buen Gobierno de las sesiones, además de moderar los debates. Tiene voto dirimente en caso de empate en las votaciones, fija el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, da el visto bueno a las actas de las mismas y ordena la publicación de los acuerdos del CES. Solicita la colaboración a instituciones autoridades y organismos cuando lo

estime pertinente y requiere la información complementaria que sea necesaria para poder elaborar los dictámenes a los que les ha sido sometida la consulta. Puede pedir al órgano demandante (tras haber consultado el Pleno o a la Comisión Permanente) la ampliación del plazo para emitir un dictamen cuando sea necesario. Por otra parte, presenta a la Comisión Permanente la propuesta de anteproyecto de presupuesto anual del CES, conoce las propuestas de gasto y contratación de servicios y debe dar el visto bueno para contratar y separar al personal que esté al servicio del CES. Por último, cumple y hace cumplir el reglamento de organización y funcionamiento interno y tendrá todas las funciones adicionales que se le otorguen.

- Vicepresidentes del CES: el CES tiene dos vicepresidentes que son elegidos por el Pleno del Consejo, uno de ellos propuesto por y de entre los miembros representantes de los sindicatos y, el otro, por los miembros representantes de las organizaciones empresariales. En los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente, los Vicepresidentes le sustituirán y ejercerán las funciones tal y como determine y delegue su reglamento interno. Los Vicepresidentes tienen las funciones que expresamente les sean delegadas por el Presidente.
- Secretaría del CES: se trata de un órgano de asistencia técnica y administrativa y, además es el órgano depositario de la fe pública de los acuerdos del CES. El Gobierno de la Nación nombra al o la Secretario/a General a propuesta conjunta de los ministros de Trabajo y Economía Social y de Economía, Comercio y Empresa, previa consulta a los grupos de representación del CES. Deben contar con el apoyo de dos tercios de los miembros del CES. Las funciones de la Secretaría General pueden resumirse en: la dirección y coordinación de servicios administrativos y técnicos del CES, que deben actuar de forma ajustada a los principios de economía, celeridad y eficacia; asiste, con voz pero sin voto a las sesiones del pleno y de la Comisión Permanente del Consejo; asimismo extiende el acta de éstas, las autoriza con su firma y con el visto bueno del Presidente y da curso a los acuerdos adoptados por los órganos del Consejo; archiva y custodia las documentaciones del Consejo, expide certificaciones de actas, acuerdos, dictámenes, votos particulares y otros documentos que le han sido confiados bajo su custodia, siempre con el visto bueno del Presidente; elabora la propuesta de anteproyecto inicial del presupuesto del CES y la eleva al Presidente y prepara las informaciones periódicas sobre ejecución presupuestaria. Por último, es depositaria de los fondos del Consejo, formula propuestas de gasto, libra los pagos autorizados y ejerce la jefatura del personal al servicio del CES. Asimismo, puede desempeñar otras posibles funciones inherentes a su condición o por delegación del resto de órganos del CES.

#### **5.4. Funciones**

El Consejo Económico y Social de España tiene cinco funciones principales. La primera y elemental de estas funciones es la emisión de dictámenes con carácter preceptivo. El CES debe emitir dictámenes sobre las materias previstas en el artículo 7.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio: “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 una 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 y del Secretario General del Consejo; d) Cualquier otro asunto que, por precepto expreso de una Ley, haya que consultar al Consejo.” En segundo lugar, el CES también debe emitir dictamen, si bien en ese caso con carácter facultativo, sobre los asuntos que les consulten el Gobierno de la Nación y/o sus miembros, y, como tercera función, debe elaborar a solicitud de éstos o por su propia iniciativa informes relacionados con las siguientes materias: “Economía; Fiscalidad; Relaciones Laborales; Empleo y Seguridad Social; Asuntos Sociales; Agricultura y Pesca; Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transporte y Comunicaciones; Industria y Energía; Vivienda; Desarrollo Regional; Mercado Único Europeo y Cooperación para el Desarrollo”.

El CES puede solicitar información complementaria para los asuntos sobre los que se le consulta (sean o no preceptivos) para poder emitir el dictamen correspondiente. El dictamen debe ser emitido en el plazo fijado por el Gobierno o por los Ministros; no deberá ser inferior a 15 días salvo que el Gobierno declare la urgencia de obtener dicho dictamen; en cualquier caso, el plazo no puede ser inferior a 10 días. El dictamen se entiende evacuado en el caso de que haya transcurrido el plazo y éste no haya sido dictado por el CES.

La cuarta y quinta función del CES consisten, respectivamente, en regular su propio régimen de organización y funcionamiento interno, y en los cinco primeros meses de cada año, elaborar y elevar anualmente una Memoria que recoja sus conclusiones acerca de la situación socioeconómica y laboral de España y enviársela al Gobierno.

### **6. RELACIÓN ENTRE EL CES NACIONAL Y LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS**

Con anterioridad a la creación del Consejo Económico y Social español en 1991, la década anterior se caracterizó por la proliferación de consejos

económicos y sociales de las Comunidades Autónomas. Esta creación de consejos autonómicos se amparó en las competencias reconocidas en la Constitución Española, en concreto, lo previsto en el artículo 148.1.1<sup>a</sup>, según el cual, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la organización de sus instituciones de autogobierno. En este orden de cosas, no existe ninguna norma de carácter general que recoja unas directrices básicas de regulación o funcionamiento de estos consejos, sino que cada uno es libre de funcionar como considere; ni siquiera es preciso que se asemejen al CES español, hecho lógico ya que la mayoría son previos a éste.

A pesar de esta situación de falta de regulación general, el Tribunal Constitucional reconoció la competencia de las Comunidades Autónomas de crear sus propios consejos económicos y sociales, si bien de manera indirecta, al reconocer la posibilidad de crear instituciones de autogobierno autonómicas en relación con materias en las que las Comunidades Autónomas tengan reconocidas competencias de ejecución conforme y respetando lo establecido por la Constitución Española<sup>29</sup>.

### **6.1. Creación**

Son numerosas las Comunidades Autónomas en España que disponen de consejo económico y social, cuyas normas de creación se remontan, en su mayoría a los años finales la década de los ochenta del siglo pasado, esto es, con anterioridad a la creación del Consejo Económico y Social español y, curiosamente, en un periodo que, como hemos tenido ocasión de comentar, en un momento de crisis económica y de cambio en las reivindicaciones relativas al diálogo social. En este sentido, la institucionalización del diálogo social en las Comunidades Autónomas es innovador y no goza de ninguna referencia estatal, por lo que, muchos de ellos, con carácter general, tomaron como modelo los consejos de otros Estados de la Unión Europea, como, por ejemplo, el Consejo Nacional Económico de la República Francesa, aprobado por Decreto de 16 de enero de 1925, así como el consejo de la Unión Europea en esta materia, esto es, el Comité Económico y Social Europeo<sup>30</sup>. La regulación de los consejos económicos y sociales autonómicos se va produciendo de forma paralela, sin cohesión entre unos y otros, ni con el Estado.

A continuación, recogemos las normas relativas a los consejos económicos y sociales de cada Comunidad Autónoma, debiendo mencionar que, en la actualidad, algunas de las Comunidades Autónomas suprimieron tempo-

---

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio.

<sup>30</sup> Se trata de un órgano de naturaleza consultiva creado por el artículo 193 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957 y que, según diversos autores “representa la voz de la sociedad civil organizada de la Unión Europea”, Ramos Quintana, M., “El Comité Económico y Social Europeo la especial relevancia de su función consultiva en el entramado institucional de la Unión Europea” Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, nº Extra 15, (2022): 2.

ralmente sus Consejos Económicos y Sociales, bajo la “excusa” de la crisis económica del 2008, algunos de los cuales no se han recuperado desde entonces a pesar de haber atravesado épocas de bonanza económica.

- Andalucía: Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía<sup>31</sup>.
- Aragón: Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón<sup>32</sup>.
- Asturias: Ley 10/1988, de 31 de diciembre, de creación del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Fue sustituida por la Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social que, finalmente, se derogó por la Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias<sup>33</sup>.
- Islas Baleares: Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears<sup>34</sup>.
- Islas Canarias: Ley 8/1990, de 14 de mayo, sustituida por la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social<sup>35</sup>.
- Cantabria: Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria<sup>36</sup>.
- Castilla-La Mancha: Ley 2/1994, de 26 de julio, del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, derogada por la Ley 13/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha<sup>37</sup>.
- Castilla y León: Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León, modificada por la Ley 4/2013, de 19 de junio<sup>38</sup>.
- Cataluña: Ley 3/1997, de 16 de mayo, de creación del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, sustituida por la Ley 7/2005, de 8 de junio<sup>39</sup>.
- Comunidad de Madrid: Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social, derogada por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas<sup>40</sup>.

<sup>31</sup> BOJA núm. 141, de 4 de diciembre de 1997, BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 1997.

<sup>32</sup> BOA núm. 133, de 14 noviembre de 1990, BOE núm. 287, de 30 noviembre 1990.

<sup>33</sup> BOE núm. 289, de 28 noviembre 2017.

<sup>34</sup> BOE núm. 6, de 6 enero 2001.

<sup>35</sup> BOC núm. 55, de 1 mayo de 1992, BOE núm. 217, de 9 septiembre de 1992.

<sup>36</sup> BOCT núm. 246, de 19 de diciembre de 2018, BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019.

<sup>37</sup> BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2012.

<sup>38</sup> BOE núm. 168, de 15 de julio de 2013.

<sup>39</sup> BOE núm. 162, de 8 de julio de 2005.

<sup>40</sup> BOCM núm. 310, de 29 de diciembre de 2012, BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2013.

- Comunidad Valenciana: Decreto 8/1991, de 10 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, sustituido por la Ley 1/1993, de 7 de julio, y sustituida de nuevo por la Ley 1/2014, de 28 de febrero<sup>41</sup>.
- Extremadura: Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura<sup>42</sup>.
- Galicia: Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia<sup>43</sup>.
- La Rioja: Ley 3/1989, de 23 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de La Rioja, sustituida por la Ley 6/1997, de 18 de julio, cuya vigencia se suspende por la Ley 3/2012, 20 de julio. Se alza la suspensión por la Ley 4/2022, de 29 de marzo<sup>44</sup>.
- Murcia: Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia<sup>45</sup>.
- Navarra: Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra, sustituida por la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo<sup>46</sup>.
- País Vasco: Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre el Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, y sustituida por la Ley 9/1997, de 27 de junio, y sustituida de nuevo por la Ley 8/2012, de 17 de mayo<sup>47</sup>.

Cabe destacar que, la creación de los primeros consejos económicos y sociales autonómicos a finales de los años ochenta, principios de los noventa del siglo XX, es ligeramente posterior en el tiempo a la promulgación muchos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, por lo que la mayoría no contenían previsiones al respecto en un principio<sup>48</sup>. Por el contrario, aquellos estatutos que pertenecen a una segunda generación, es decir, que se publicaron en la segunda mitad de la década de los años 2000 (en pleno proceso de crisis económica del año 2008) introducen referencias al diálogo social territorial de manera expresa, así como aquellos Estatutos de Autonomía de primera generación que han ido sufriendo modificaciones. Asimismo, no todas las regulaciones han sido igual de detalladas. Los Esta-

<sup>41</sup> BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2014.

<sup>42</sup> BOE núm. 192, de 12 de agosto de 1991.

<sup>43</sup> BOE núm. 190, de 10 de agosto de 1995.

<sup>44</sup> BOE núm. 99, de 26 de abril de 2022.

<sup>45</sup> BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1993.

<sup>46</sup> BOE núm. 81, de 5 de abril de 2006.

<sup>47</sup> BOPV núm. 101, de 24 de mayo de 2012, BOE núm. 134, de 5 de junio de 2012.

<sup>48</sup> Cabero Morán, E., “Los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas”, Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, N° Extra 15, (2022): 4.

tutos de Autonomía que recogen mayor detalle sobre sus Consejos Económicos y Sociales son los siguientes:

- En primer lugar, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que, si bien es del año 1982, fue modificado en el año 2006<sup>49</sup>. Hace referencia al Consejo Económico y Social en su artículo 42.
- El Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 2006<sup>50</sup>, se remite el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña en su artículo 72.2.
- El Estatuto de Autonomía de Islas Baleares, del año 2007<sup>51</sup>, se refiere a su Consejo Económico y Social en el artículo 78.
- El Estatuto de Autonomía de Aragón, también publicado en el año 2007<sup>52</sup>, recoge la mención a su Consejo Económico y Social en el artículo 102.
- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, de 2007<sup>53</sup>, alude al Consejo Económico y Social en sus artículos 19 y 81.
- El Estatuto de Autonomía de Extremadura, de 2011<sup>54</sup>, señala al Consejo Económico y Social en sus artículos 15 y 47.
- El Estatuto de Autonomía de Canarias, de 2018<sup>55</sup>, recoge su previsión al Consejo Económico y Social en el artículo 179.

## 6.2. Naturaleza

Al igual que el CES español, los consejos económicos y sociales autonómicos tienen una naturaleza consultiva en los que participan los interlocutores sociales en materia económica y social. Cabe destacar, no obstante, que todos los consejos hacen referencia a la posibilidad de resolver consultas de carácter económico y social, pero no todos en materia laboral, como sí hace el CES nacional. En este sentido, algunas comunidades autónomas habían creado con anterioridad a los Consejos Económicos y Sociales, Consejos

<sup>49</sup> Ley Orgánica 5/1982, modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. BOE núm.86, de 11 de abril de 2006.

<sup>50</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE n.ºm.172, de 20 de julio de 2006.

<sup>51</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. BOE núm.52, de 1 de marzo de 2007.

<sup>52</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. BOE núm.97, de 23 de abril de 2007.

<sup>53</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE núm.288, de 1 de diciembre de 2007.

<sup>54</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. BOE núm.25 de 29 de enero de 2011.

<sup>55</sup> Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm.268, de 6 de noviembre de 2018.

de Relaciones Laborales, cuyo objetivo era buscar vías de comunicación y participación de los interlocutores sociales con las instituciones y con el fin de buscar medidas para paliar la crisis económica. Se trata asimismo de órganos consultivos, pero en materias exclusivamente socio laborales. En muchos casos, la creación de los Consejos Económicos y Sociales en las Comunidades Autónomas ha supuesto la desaparición de los Consejos de Relaciones Laborales.

### **6.3. Funciones**

Los consejos económicos y sociales tienen atribuidas funciones muy semejantes a las del CES español, aunque algunos de ellos tienen competencias exclusivas distintas de las previstas para el órgano nacional. Dentro de las primeras destaca la realización de dictámenes ya sean preceptivos o facultativos (no vinculantes, en cualquier caso) que elaboran en materia socioeconómica, y laboral en algunos supuestos. Estos dictámenes deben versar sobre anteproyectos de leyes en las materias antes mencionadas, del mismo modo que el CES nacional. En segundo lugar, los CES autonómicos pueden elaborar informes o estudios en estas materias ya sea a solicitud del Gobierno de sus miembros o por propia iniciativa. En algunos de estos consejos autonómicos también los miembros de las asambleas autonómicas y demás instituciones públicas pueden solicitar estos informes o estudios. Por último, al igual que el CES estatal, los consejos autonómicos elaboran una memoria anual sobre la situación socioeconómica del territorio.

En cuanto a las competencias exclusivas de los consejos económicos y sociales autonómicos, en algunos casos, éstos pueden participar en la planificación de la actividad económica del sector público de la Comunidad Autónoma (tal es el caso de Aragón, Castilla y León y País Vasco); en otros supuestos, se permite que los CES actúen como canal de participación y diálogo permanente entre los interlocutores sociales (Asturias, Madrid, Murcia y Castilla y León); por último, algunos consejos pueden proponer recomendaciones al Gobierno en el ámbito de sus competencias para impulsar sectores económicos y alcanzar un equilibrio territorial (tal es el caso de Aragón, Asturias, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y Valencia).

## **7. REFLEXIÓN FINAL**

El Consejo Económico y Social de España se configura como la institución por excelencia que formaliza la representación de intereses y la participación de los interlocutores sociales, cuyo papel desde su creación se ha ido reforzando como imprescindible a la hora de valorar los anteproyectos de normas y los problemas que se someten a su consulta. Su labor, además, no colisiona ni interfiere con el papel de los interlocutores sociales en otros ám-

bitos, ni perjudica su relación, sino que se erige como un instrumento básico para el acercamiento de posturas y la adopción de acuerdos consensuados que influyen de manera más eficaz en el proyecto de norma cuyo estudio le ha sido sometido.

No solo es destacable su labor a la hora de emitir dictámenes sobre anteproyectos de leyes, y de informes y estudios sobre las cuestiones que se le plantea en materia económica, social y laboral, sino que la Memoria Anual que elabora sobre la situación del país en estos ámbitos se ha convertido en un documento de análisis imprescindible y objetivo, ya que se encuentra consensuado por todos los interlocutores sociales.

Por último, cabe destacar que, el importante papel del CES nacional se ve acompañado de las tareas realizadas por los CES autonómicos, que no lo eclipsan ni le restan valor, ni tampoco le sustituyen a pesar de contar con funciones equiparables. Ambos tipos de órganos se limitan a sus competencias y su territorio, ejerciendo una importante labor y convirtiéndose en instituciones imprescindibles para permitir la participación y diálogo de los interlocutores en relación con la legislación económica y social, y a la hora de analizar cuál es la situación en dicha materia en nuestro país.

En definitiva, el CES ha mantenido unos altos estándares de calidad desde su creación en el año 1991, ha servido y sirve de órgano de acercamiento entre las diferentes posturas de los interlocutores sociales, muestra un importante esfuerzo y compromiso por mantener el diálogo social en nuestro país, y la búsqueda de espacios comunes a la hora de analizar y obtener resultados en el estudio de la situación económica y social de España, favoreciendo así el desarrollo de iniciativas que mejoren nuestra realidad con la colaboración de sindicatos, patronal y Gobierno.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Izquierdo, R., “El Consejo económico y Social nacional, los Consejos Económicos y sociales Autonómicos y los Consejos de Relaciones Laborales”, Civitas. Revista española de derecho del trabajo, N° 90 (1998).
- Cabero Morán, E., “Los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas”, Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, N° Extra 15 (2022).
- Costas A., Martínez. F., “El valor del diálogo social. El papel del CES de España”, Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, n° Extra 15, (2022).
- Durán López, F., “El Consejo Económico y Social, instrumento del diálogo social”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, N° 3, (1997).
- Martín Valverde, A., García Murcia, J., *Derecho del Trabajo*, 34<sup>a</sup> edición, Tecnos, Madrid (2025).

Palomeque López, M.C., “La base constitucional para el diálogo social”, Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, N°. Extra 15, (2022).

Ramos Quintana, M., “El Comité Económico y Social Europeo la especial relevancia de su función consultiva en el entramado institucional de la Unión Europea” Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, n° Extra 15, (2022).

Santana Gómez, A., *El consejo económico y social español*, en “Los Consejos Económicos y Sociales”, coordinado por A. Ojeda Avilés, Ed. Trotta, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, (1992).

