

**INFORME SOBRE EL PRINCIPIO DE COOPERACION DE LOS
INTERLOCUTORES SOCIALES Y ECONOMICOS EN LA POLITICA
ESTRUCTURAL COMUNITARIA**

**Interpretación y desarrollo en España del art. 4 del Reglamento (CEE) del
Consejo nº 2081/93 de 20 de julio de 1993.**

Aprobado por el Pleno de 20 de septiembre de 1995

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
I. Génesis de este Informe	3
II. Objeto del Informe	4
II. ANTECEDENTES.....	5
I. Normativa comunitaria.....	5
II. Dictámenes del Consejo Económico y Social	9
III. LA PARTICIPACION DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA POLITICA COMUNITARIA: UNA OPCION DESEABLE Y NECESARIA.....	10
IV. PRACTICAS VIGENTES Y NORMAS INSTITUCIONALES	15
V. ESTRECHA CONCERTACION Y MODELO DE COOPERACION.....	17
I. Ambito institucional	17
II. Interlocutores sociales.....	18
III. Concertación	19
IV. Campo de aplicación.....	19
V. Fases	20
VI. Plazos	20
VII. Requisitos	21
VIII. Papel del Consejo Económico y Social.....	21
VI. CONCLUSIONES.....	21

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 20 de septiembre de 1995, el siguiente:

INFORME

I. INTRODUCCIÓN

I. Génesis de este Informe

Entre las funciones propias del Consejo Económico y Social figura la elaboración de estudios o informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores, se relacionen, entre otras materias, con el Mercado Único Europeo y con el Desarrollo Regional¹.

El Consejo Económico y Social, a través de la Comisión de Trabajo de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo, ha manifestado reiteradamente su preocupación por aclarar y desarrollar al máximo el significado y las implicaciones del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2081/93, del Consejo, con el objetivo de lograr una mayor y mejor participación de los interlocutores sociales en las distintas etapas de aplicación de las políticas estructurales de la Unión Europea, que se traduzca finalmente en una mejor coordinación y eficacia de las políticas regionales.

Esta preocupación se ha plasmado, hasta la fecha, en todos los dictámenes² analizados y tramitados por la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo.

¹ Artículo 7. 1.3, Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.

² Dictamen 4/93 sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Regional 1994-99 para las regiones incluidas en el Objetivo nº 1, aprobado en la sesión del Pleno del 30 de septiembre de 1993; Dictamen 8/93 sobre el Plan del Objetivo nº 3 para España fuera de las regiones del Objetivo nº 1, correspondiente al periodo 1994-99, aprobado en la sesión del Pleno del 21 de diciembre de 1993; Dictamen 3/94 sobre el Plan del Objetivo nº 4 para España fuera de las regiones del Objetivo nº 1, correspondiente al periodo 1994-99, aprobado en la sesión del Pleno de 23 de marzo de 1994.

La Comisión Permanente del Consejo Económico y Social asumió igualmente esta preocupación y acordó en la sesión celebrada el día 16 de marzo de 1994 trasladar a dicha Comisión de Trabajo una propuesta sobre la posibilidad de realizar un estudio con el objeto de analizar detalladamente las implicaciones del artículo 4 (Principio de Cooperación).

Finalmente, el Pleno del Consejo Económico y Social, en su sesión ordinaria del día 6 de julio de 1994, aprobó la realización de un informe, encargando a la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo la elaboración del mismo.

En este marco y ante la necesidad de instrumentar el Principio de Cooperación reiteradamente invocado, se presenta este informe cuyo objetivo es el análisis del art. 4 del Reglamento (CEE) nº 2081/93, del Consejo, de 20 de julio de 1993 (Reglamento marco), estableciendo la interpretación para un adecuado cumplimiento del mismo, en el derecho y las prácticas internas, de la exigencia de la "estrecha concertación" en cuanto participación de los interlocutores sociales y económicos.

II. Objeto del Informe

El art. 4 del Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, especifica lo siguiente:

"Complementariedad, cooperación, asistencia técnica

1. La acción comunitaria se considerará como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará "cooperación". La cooperación abarcará la preparación, la financiación, así como la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones.

En la cooperación se respetarán plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes.

2. Basándose en las disposiciones del presente Reglamento y en las de los apartados 4 y 5 del artículo 3, la Comisión adoptará iniciativas y medidas de ejecución para garantizar que la acción comunitaria se oriente a la realización de los objetivos mencionados en el artículo 1 y aporte un valor añadido a las iniciativas nacionales.

3.- En el marco de la cooperación, la Comisión según las disposiciones a que se refiere el apartado 4 del artículo 3, podrá contribuir a la preparación, ejecución y ajuste de las intervenciones financiando estudios preparatorios y acciones de asistencia técnica in situ, de acuerdo con el Estado miembro de que se trate y, en su caso, con las autoridades y organismos a que se refiere el apartado 1.

4.- La distribución de las tareas entre la Comisión y los Estados miembros durante la fase de preparación de las acciones se define, para cada uno de los objetivos, en los artículos 8 a 11 bis".

II. ANTECEDENTES

I. Normativa comunitaria

1. La necesaria cooperación entre las instituciones de la Unión Europea, el Estado miembro interesado y los interlocutores sociales y económicos, aparece explícitamente recogida por primera vez en el mencionado artículo 4. Hasta entonces, la inclusión de los interlocutores sociales y económicos en la normativa comunitaria, sólo se había hecho de forma tangencial o mediante declaraciones de principios tendentes a desarrollar el diálogo social entre las partes, y en ningún caso se hacía referencia a la *"estrecha concertación"* ni se definían las distintas fases de *la "cooperación"* en la política estructural.

2. El Tratado de Roma hacía escasa referencia a la necesaria participación de los interlocutores sociales y económicos en el diálogo social como instrumento indispensable para alcanzar los objetivos de la Comunidad. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957 recogía en su artículo 124 sobre el Fondo Social Europeo (FSE) lo siguiente:

"La administración del Fondo corresponderá a la Comisión.

En dicha tarea, la Comisión estará asistida por un Comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de los trabajadores y de las asociaciones empresariales".

3. No es hasta la adopción del artículo 118 B del Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 cuando se profundiza en el desarrollo del diálogo social entre las partes sociales:

"La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si éstas lo consideran deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes."

4. Mientras tanto, la propia participación de los agentes sociales en el ámbito comunitario propició que, tanto la Comisión como el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, dedicaran su atención, en numerosas ocasiones, a la importancia de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y que, también, ha dado lugar a una serie de directivas en el ámbito de lo social, como, por ejemplo: Seguridad e Higiene en el Trabajo, Organización del Tiempo de Trabajo y Protección de los Jóvenes.

Respecto a la consulta e información a los interlocutores sociales y económicos, cabe citar el Programa de Acción Social, aprobado el 21 de enero

de 1974 por el Consejo, que ha dado lugar a varias directivas comunitarias: *sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas, de centros de actividad o de parte de centros de actividad, y sobre la protección de los derechos de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario.*

Respecto al Parlamento Europeo, cabría citar especialmente la resolución DOC.26/88 sobre la función de los interlocutores sociales y económicos en la Comunidad Europea.

El Comité Económico y Social de la Unión Europea es quien ha hecho mayor hincapié en el sentido de señalar la importancia de la participación de los interlocutores sociales y económicos, especialmente en el ámbito de la política regional comunitaria. Para ello, ha emitido una serie de dictámenes de entre los que cabe señalar el Dictamen sobre *"El papel y la influencia de las autoridades locales y regionales y las organizaciones sociales y económicas en el ámbito de la política regional común"*, aprobado en el Pleno del 24 y 25 de octubre de 1979; el Dictamen sobre *"La participación de los interlocutores económicos y sociales en la política regional comunitaria"*, aprobado en el Pleno del 27 de enero de 1994; el Dictamen sobre *"El cuarto informe anual de la Comisión sobre la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales-1992"*, aprobado en el Pleno del 27 de abril de 1994; y el Dictamen sobre *"El papel de la administración pública en la cooperación"*, aprobado en el Pleno del 14 de septiembre de 1994.

En todos ellos, el Comité Económico y Social de la UE ha manifestado la necesidad e importancia de profundizar en el ejercicio de la participación de los interlocutores sociales y económicos.

5. Con la reforma de los reglamentos de los Fondos Estructurales de 1988 se producen escasos avances en la normativa sobre dicha participación.

De hecho, el Reglamento marco nº 2052/88, relativo a los Fondos Estructurales, no hace referencia alguna a los interlocutores sociales y económicos. Tanto algunos considerandos como el artículo 4 de este Reglamento, limitan la participación en la cooperación a la Comisión, al Estado miembro interesado y a las autoridades competentes designadas por él mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo.

No obstante, el artículo 17 en su apartado 1 recoge que:

"para la aplicación del presente Reglamento la Comisión estará asistida por...Objetivos nº 3 y 4: Comité del artículo 124 del Tratado CEE".

Por su parte, el Reglamento CEE de coordinación entre los Fondos Estructurales nº 4253/88, del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, hace referencia en su articulado a la participación de los interlocutores sociales y

económicos en el proceso de obtención de los Fondos Estructurales, especialmente al definir las modalidades relativas al funcionamiento de los Comités encargados de asistir a la Comisión en la aplicación del Reglamento CEE nº 2052/88:

"...la Comisión presentará cada año a los Comités ... un informe sobre los avances realizados en la ejecución de la ayuda de los Fondos..." (artículo 25, apartado 1).

*** "Los comités de seguimiento se crearán, en el marco de la cooperación, en virtud de un acuerdo entre el Estado miembro interesado y la Comisión..."** (artículo 25, apartado 3).

**** "... el Comité al que hace referencia el artículo 124 del Tratado estará compuesto por dos representantes del Gobierno, dos representantes de las organizaciones sindicales y dos representantes de las asociaciones empresariales de cada uno de los Estados miembros..."** (artículo 28).

y muy especialmente:

**** "La Comisión consultará cada año a los interlocutores sociales organizados a nivel europeo sobre la política estructural de la Comunidad"** (artículo 31, apartado 2).

Los Reglamentos (CEE) nº 4254/88, 4255/88 y 4256/88, relativos a los tres Fondos Estructurales, no hacen mención alguna a los interlocutores sociales y económicos en el marco de la cooperación.

6. Los Reglamentos nº 2080/93 a 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifican los Reglamentos de los Fondos Estructurales que entraron en vigor con la reforma de 1988, suponen un gran cambio respecto al Principio de Cooperación. Desde esta fecha, dicho principio incluye expresamente a los interlocutores sociales y económicos de acuerdo con el respeto de las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes, como queda recogido en el artículo 4 del Reglamento 2081/93.

Si bien los Reglamentos CEE nº 2080/93, referente al instrumento financiero de orientación pesquera (IFOP), y nº 2085/93, relativo al FEOGA, sección orientación, no hacen referencia alguna a la participación de los interlocutores sociales y económicos, los otros cuatro Reglamentos sí lo hacen.

Especialmente el Reglamento nº 2081/93, en donde, aparte del artículo 4, se dice lo siguiente:

"Considerando que conviene aumentar la cooperación incluyendo en la misma, de forma apropiada a los interlocutores económicos y sociales en la programación,..."

Además, en sus artículos 6 y 8 especifica lo siguiente:

Artículo 6:

Apreciación previa, seguimiento y evaluación posterior

"1. ... La Comisión informará periódicamente al Parlamento Europeo y a los comités mencionados en el artículo 17 sobre la puesta en marcha de las acciones y someterá a dichos comités el informe anual..."

2. Para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales , la acción comunitaria será objeto de una apreciación previa, de un seguimiento y de una evaluación posterior que permitan valorar su repercusión con respecto a los objetivos contemplados en el artículo 1 y analizar su incidencia sobre problemas estructurales específicos.

3. Los procedimientos de apreciación, de seguimiento y de evaluación de la acción comunitaria se establecerán en las disposiciones contempladas en los apartados 4 y 5 del artículo 3..."

Artículo 8:

Objetivo nº 1

"5. ... La Comisión establecerá,..., en el marco de la cooperación citada en el apartado 1 del artículo 4, y de común acuerdo con el Estado miembro interesado, el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales, con arreglo a los procedimientos previstos en el artículo 17..."

Por otro lado, el art.17 no prevé explícitamente para los objetivos números 1, 2, 5a) y 5b) la participación de los interlocutores sociales y económicos, dado que sólo para los objetivos números 3 y 4 está prevista la actuación del comité del artículo 124 del Tratado, compuesto entre otros, por representantes de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales.

Los artículos 9, 10, y 11 bis se refieren al resto de los objetivos con un contenido muy semejante al del artículo 8.

El Reglamento de coordinación CEE nº 2082/93, que modifica el Reglamento CEE nº 4253/88, también hace especial referencia a la participación de los interlocutores sociales y económicos.

Así, uno de sus considerandos dice lo siguiente:

"... la apreciación y la evaluación son responsabilidad tanto de los Estados miembros como de la Comisión se rigen por el principio de cooperación..."

Y, como ya se recogió en la referencia al Reglamento nº 4253/88, varios de sus artículos y muy especialmente el ya mencionado art. 31 apartado 2, que recoge la consulta a los interlocutores sociales sobre la política estructural de la Comunidad.

El Reglamento nº 2083/93 del Consejo que modifica el Reglamento nº 4254/88 en lo relativo al FEDER, además de lo ya expuesto al tratar este último Reglamento, dice concretamente en uno de sus considerandos:

"...es conveniente incrementar la cooperación regional incluyendo en ella a los interlocutores económicos y sociales, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento CEE nº 2052/88."

Pero lo más destacable a este respecto, es la modificación del artículo 9, al incluir a los interlocutores sociales y económicos en la "estrecha concertación"

entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro.

El Reglamento nº 2084/93, que modifica el Reglamento nº 4255/88 en lo relativo al FSE, aporta novedades importantes respecto a este último.

El artículo 4 referente a los Planes recoge ahora lo siguiente:

"... Estos Planes indicarán de qué modo se ha observado, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, la asociación de los interlocutores económicos y sociales en la cooperación prevista en el artículo 4 del Reglamento CEE nº 2052/88".

"...En los Planes... se indicará ... el modo en que el Estado miembro se asegurará, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, de la participación de los interlocutores económicos y sociales y de los organismos de formación profesional, en los niveles apropiados, durante la preparación de las acciones, especialmente en lo relativo a la anticipación de los efectos de las mutaciones industriales y de la evolución de los sistemas de producción,..."

7. Respecto al Principio de Cooperación, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en su *Protocolo sobre la Política Social*, hace referencia, en los artículos 2 al 4, al necesario fomento de las consultas a los interlocutores sociales y económicos en el ámbito comunitario.

II. Dictámenes del Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social ha emitido, como ya se ha indicado, una serie de dictámenes en donde manifiesta su postura ante el Principio de Cooperación y así, el *Dictamen sobre el Plan del Objetivo nº 3 para España fuera de las regiones del Objetivo nº 1 correspondiente al periodo 1994-1999*, especifica lo siguiente:

"III Valoración y observaciones

A) De carácter previo

1. Ante los nuevos Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales Comunitarios, el CES, al igual que para el resto de los Objetivos, considera los siguientes principios básicos:

a) Que en la plena aplicación del principio de cooperación contenido en el art. 4º del Reglamento 2081/93, debe garantizar la exclusiva participación de las organizaciones empresariales y sindicales integradas en el CES en las etapas de elaboración, seguimiento y evaluación de los planes. Esa participación se articulará a través del propio CES y de dichas organizaciones, que deben participar en la discusión y elaboración del Plan.

b) La presentación ante el CES del Plan Objetivo nº 3 para España fuera de las Regiones Objetivo nº 1, correspondiente al periodo 1994-1999, además con un plazo mínimo para la evacuación del Dictamen, no puede ser considerado

como cumplimiento del principio de cooperación definido en el art. 4º del Reglamento 2081/93, aunque así se indique en el mencionado Plan.

c) En opinión del CES, es de suma importancia contar con la mayor participación posible de los interlocutores económicos y sociales que gocen del carácter de más representativos en todas las fases de preparación, elaboración, seguimiento y evaluación de todos los Objetivos (nº1, nº 2, nº 3, nº 4, nº 5.a y nº 5.b) en aplicación de los Fondos Estructurales Comunitarios.

e) Asimismo, el CES reitera su petición al Gobierno de un esfuerzo de coordinación mediante la creación de un Comité de Coordinación Único que incluya las ayudas de los tres Fondos Estructurales (FEDER; FSE y FEOGA-O) del IFOP y del instrumento de cohesión, y en el que estén representados además de las diferentes Administraciones Públicas, las organizaciones empresariales y sindicales integradas en el CES. Su constitución le daría solución al problema de la dispersión de la gestión de las ayudas comunitarias existentes en la actualidad y, lógicamente, facilitaría la gestión de las futuras ayudas comunitarias".

"IV Conclusiones

2. El CES espera que el Gobierno adopte a corto plazo las medidas necesarias para que se cumpla el principio de cooperación establecido en los Reglamentos comunitarios y con la extensión que en ellos se otorga.

También, el Dictamen sobre el Plan del objetivo 4 para España fuera de las regiones del objetivo 1, correspondiente al periodo 1994-1999, añade a lo anterior lo siguiente.

IV Conclusiones

2. En cumplimiento del principio de cooperación, hubiera sido más satisfactorio para este Consejo realizar el Dictamen de este Plan con anterioridad a su presentación ante la Comisión Europea. Para cubrir en parte la deficiencia apuntada, se considera imprescindible garantizar la participación de los interlocutores económicos y sociales que gocen del carácter de más representativos, en la definición de los Programas operativos que, en última instancia son los que marcan los programas concretos a poner en práctica. De igual forma, en cumplimiento del principio citado, se insta a su participación activa en los Comités de Seguimiento y Evaluación".

III. LA PARTICIPACION DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA POLITICA COMUNITARIA: UNA OPCION DESEABLE Y NECESARIA

El Proyecto Europeo nace en 1959 con el objetivo inicial de convertirse en un área de libre comercio de mercancías; lograda la Unión Aduanera en un plazo relativamente breve, se han ido añadiendo con posterioridad nuevas metas concretadas en la libre circulación de factores productivos dentro de un Mercado Único y la necesidad de lograr una mayor cohesión económica y social dentro del espacio comunitario.

Desde su creación, el Proyecto Europeo ha mantenido un importante déficit de participación de los agentes sociales, no permitiendo su plena integración en el desarrollo de la Comunidad Europea. Si bien este comportamiento podía ser justificable en un primer momento, las causas utilizadas se han ido diluyendo con el tiempo, sobre todo a medida que se han ampliado los objetivos.

Esta situación de falta de participación de los interlocutores sociales y económicos forma parte de lo que se ha venido a denominar *déficit democrático*, siendo resultado fundamentalmente de la actuación de los Gobiernos nacionales, tanto en el ámbito estrictamente interno como comunitario. Este comportamiento, asentado en la creencia de suponer a los agentes sociales como entorpecedores, en muchos casos, del complicado proceso de toma de decisiones, ha supuesto fuertes obstáculos para ampliar las posibilidades de participación dentro del proceso de construcción europea.

Con el paso del tiempo, a pesar de las reticencias mostradas, las autoridades de los países miembros han ido reduciendo su oposición inicial, autorizando las modificaciones necesarias para incorporar paulatinamente a los agentes sociales dentro de la vida comunitaria. Este cambio de actitud, realizado sobre todo a partir del Acta Única (1987), se ha reflejado en la introducción de modificaciones significativas en el marco legal comunitario.

Las sucesivas incorporaciones al derecho primario que afectaron sucesivamente al artículo 118 B del Acta Única y la incorporación del Protocolo Social en la última revisión del Tratado de la Unión Europea, realizada en Maastricht, junto a las iniciativas de la Comisión Europea, como el lanzamiento del proceso de Dialogo Social y el aumento de los contactos bilaterales de carácter informativo con los interlocutores sociales y económicos, suponen unos avances legales y de hecho significativos respecto a la situación anterior, que es preciso trasladar a la práctica cotidiana de la vida comunitaria.

Las declaraciones de principio recogidas en el Tratado se han ido desarrollando a través del derecho derivado. Una de las modificaciones, en la línea de integrar a los interlocutores sociales y económicos en la toma de decisiones y aplicación de la política comunitaria, se concreta en el Reglamento 2081/93, del Consejo, aprobado, el 20 de julio de 1993, denominado *marco*, que regula la puesta en práctica de los Fondos Estructurales comunitarios durante el período 1994-1999.

El contenido del artículo 4 del citado Reglamento, en el que se define el principio de cooperación para lograr un objetivo común a través de la *estrecha concertación*, se debe entender como el reconocimiento del derecho de los interlocutores sociales y económicos a participar en la aplicación de uno de los principales instrumentos de cohesión territorial y social de los que dispone la Unión Europea, a la vez que una obligación para los mismos de realizar aportaciones constructivas con el fin de lograr la mayor rentabilidad socioeconómica de los recursos financieros disponibles.

La redacción de dicho artículo supone una ruptura con los criterios excesivamente tecnocráticos y poco participativos que han imperado en la actuación de las diferentes Administraciones, avanzando por contra, hacia una cultura de diálogo social.

Como se indica en uno de los Dictámenes del Comité Económico y Social de la Unión Europea, la existencia de una cultura participativa y de dialogo social es necesaria e imprescindible, siendo la única vía para garantizar que la instrumentación y desarrollo de la participación de los interlocutores sociales y económicos en la política regional sea eficaz y constructiva. Sólo dentro de este modelo de participación, se conseguirá ir sentando las bases de una mayor imbricación de los interlocutores sociales y económicos en los procedimientos de toma de decisiones en política regional, para lograr el objetivo de crear la sinergia necesaria con las fuerzas vivas de la sociedad.

El reconocimiento del derecho a la participación de los interlocutores sociales y económicos en las distintas etapas de aplicación de los Fondos Estructurales, supone un cambio de filosofía y de actitud que comporta una gran oportunidad para aumentar la vertebración dentro de la sociedad comunitaria en general y española en particular. Sin embargo, la relativa ambigüedad en la redacción del citado artículo y la falta de concreción respecto a su traslación a la práctica en el resto de los Reglamentos de los Fondos comunitarios, supone una dificultad para su articulación real, pudiendo además diferir la amplitud y profundidad de su aplicación en los distintos países miembros de la Unión Europea.

En un intento de evitar la posible utilización de la ambigüedad mencionada desde planteamientos hostiles a un modelo de participación, este Informe realizado por iniciativa propia del Consejo Económico y Social, pretende incorporar una interpretación amplia de la actual norma. A la vez, mostrar al conjunto de la sociedad las ventajas derivadas de la construcción de un elevado grado de cooperación en el marco de la máxima coordinación de las iniciativas a nivel regional, nacional y comunitario.

Las acciones estructurales comunitarias aprobadas para el período 1994-1999, incluyendo a los Fondos Estructurales y al nuevo Fondo de Cohesión, ascienden a más de 23 billones de pesetas de 1992 (155.121 MECUs). Esta cantidad, siendo insuficiente para paliar tan ingente problema, supone un mayor esfuerzo comunitario en esta materia, de manera que la dotación asignada para el último año de aplicación de la nueva etapa será un sesenta por ciento superior a la marcada para 1993. Además, se debe tener en cuenta que tal como se contiene en los Reglamentos, la asignación comunitaria es adicional de la realizada por los países miembros, que son en última instancia los máximos responsables de la lucha contra los desequilibrios territoriales.

Aún reconociendo la insuficiencia de los medios, no puede dejar de resaltarse que, en el caso español, la aplicación de los Fondos Estructurales supondrá la

realización de proyectos por un importe superior a los diez billones de pesetas, contando para ello con una aportación comunitaria superior a los 4,5 billones de pesetas. Sin embargo, siendo importante el volumen de recursos manejados, no es menos destacable que debido a la existencia de los Fondos Estructurales hay obligación de presentar una serie de planes plurianuales de carácter regional (Plan de Desarrollo Regional de España, Plan de Reconversión Regional de España y, Plan de Desarrollo de Zonas Rurales), que implican un ejercicio necesario de planificación a medio plazo, al contener en los mismos, por lo menos en teoría, buena parte de las estrategias y líneas de actuación que ayuden a lograr un mayor grado de desarrollo territorial y social.

Alcanzar los mejores resultados con los recursos disponibles es el principal objetivo de toda política regional, para lo cual cobra una importancia decisiva elegir el destino funcional y territorial de los mismos. De acuerdo con las teorías regionales apoyadas en el desarrollo endógeno, cobra un papel decisivo conocer las limitaciones y potencialidades de cada uno de los territorios afectados para poder articular las oportunas medidas que permitan superar las insuficientes y aprovechar al máximo las posibilidades existentes.

Los interlocutores sociales y económicos pueden aportar conocimientos sustanciales en esta etapa, además de colaborar, en las fases posteriores, en la puesta en práctica de los proyectos, informando de su existencia a los afectados, identificando beneficiarios, e incluso desarrollando los propios proyectos en determinadas materias, siempre con el fin de lograr cumplir los objetivos previos propuestos.

Algunos responsables de diferentes Administraciones justifican ante la opinión pública la no participación de los interlocutores sociales y económicos, a partir de la existencia de una teórica actitud obstruccionista de los mismos, lo que demora el proceso de toma de decisiones. Ante este criterio, es preciso mostrar una realidad diferente en la que los interlocutores sociales y económicos puedan, desde una actitud constructiva, desempeñar un papel muy importante, tanto en la elaboración de los distintos planes como en la elección concreta de proyectos, así como su puesta en práctica y posterior evaluación de los resultados obtenidos.

Complementariamente al objetivo de mejorar la eficacia e impulsar el desarrollo económico, la presencia de los interlocutores sociales y económicos aportará mayor transparencia a la gestión, reforzando la información y participación de los ciudadanos, objetivo que persigue la Comisión Europea, tal como se contiene en sus comunicaciones sobre política de transparencia, información y comunicación³.

³ "Información, comunicación y transparencia". OPOCE 1994.

El marco legislativo español delimita las competencias entre las distintas Administraciones (Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), permitiendo el desarrollo de procesos de concertación en distintos ámbitos. La puesta en práctica de una participación efectiva en España, de acuerdo a la interpretación amplia de la norma comunitaria, tiene, por tanto, como única limitación la voluntad política de las distintas Administraciones de las que dependen la aplicación de los recursos comunitarios.

Extender la participación a otras organizaciones distintas a las gubernamentales implica un mayor reparto de la responsabilidad entre los distintos componentes. Sin embargo, las organizaciones sociales y económicas, sin renunciar a las obligaciones derivadas de su participación, no ignoran que la responsabilidad final se encuentra en las distintas Administraciones que son las que en última instancia toman las decisiones y disponen de los suficientes medios para hacerlo.

Debe quedar claro que los interlocutores sociales y económicos no pretenden en ningún caso asumir papeles y responsabilidades que competen a las distintas Administraciones, especialmente sus Gobiernos. Sin embargo, este hecho no supone aceptar el criterio de exclusión practicado hasta la fecha por estos últimos, debiendo dejar paso a una nueva actitud sobre la participación, en la que no se pretenda tan sólo cumplir con unos plazos y trámites formales, sino que la Administración esté abierta a las observaciones que se transmitan por los interlocutores sociales y económicos, a la vez que se deje influenciar por ellas. Se trata en definitiva de construir un modelo de participación en la que el diálogo propicie la búsqueda de más amplios consensos dentro del conjunto de la sociedad, en un marco de mayor transparencia y eficacia, facilitando su transmisión y puesta en práctica por los colectivos implicados.

En definitiva, durante todas las etapas de aplicación de las acciones estructurales comunitarias en España, debe prevalecer el fondo sobre las formas, de manera que la Administración se acostumbre a consultar, escuchar y tomar en cuenta las opiniones y aportaciones realizadas por las fuerzas sociales.

Asimismo, dentro de la interpretación amplia de la nueva norma, se desprende que los interlocutores sociales y económicos deben mantener una presencia activa en todos los Fondos Estructurales. Es preciso superar la actual situación en la que, probablemente, a partir de una simple identificación semántica, se ha pretendido limitar su participación al Fondo Social Europeo (FSE). Conocidas las funciones y objetivos, tanto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) como del Fondo Europeo de Desarrollo Agrícola en su sección de orientación (FEOGA-o), no parecen existir motivos que justifiquen una exclusión de los interlocutores sociales y económicos en sus actividades.

Por último, para finalizar este apartado, se debe apuntar una variable que sumar a las ya expuestas para lograr el mayor aprovechamiento de los recursos comunitarios. La política estructural comunitaria debe mantenerse siempre que persistan los desequilibrios que la justifican; sin embargo, mostrar una elevada eficacia y eficiencia en la utilización de los fondos será un argumento adicional que utilizar ante la Unión Europea para conseguir el mantenimiento de las acciones estructurales después de su vencimiento en 1999.

IV. PRACTICAS VIGENTES Y NORMAS INSTITUCIONALES

Partiendo de la constatación de que en materia de Fondos Estructurales no han existido prácticas vigentes a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la interpretación amplia del artículo cuarto del Reglamento 2081/93, la participación debe tener en cuenta las prácticas vigentes y las normas institucionales que se han ido desarrollando en otros ámbitos de las relaciones socioeconómicas.

En cuanto a las prácticas vigentes, debe interpretarse la presencia de los interlocutores sociales y económicos en la vida socioeconómica del país para el cumplimiento de las funciones recogidas en la Constitución española (art. 7 y 28) de acuerdo con su representatividad: en el caso de los Sindicatos contemplada en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y, en el caso de las Organizaciones Empresariales en virtud del principio de notoriedad derivado de los Convenios de la OIT, expresado en el Estatuto de los Trabajadores en su art. 87.3. De esta manera, la participación se realizará en todos aquellos ámbitos concretados bilateral o multilateralmente con las distintas Administraciones.

La fijación del marco normativo convencional en materia de relaciones laborales viene realizándose, fundamentalmente, mediante dos vías: la concertación social y la negociación colectiva.

La concertación social ha permitido establecer compromisos en diversas materias, como la solución extrajudicial de conflictos de trabajo, la formación profesional continua y la seguridad e higiene en el trabajo. Esta forma de actuación es de amplia utilización en ámbitos nacionales y autonómicos, con o sin participación de los correspondientes Gobiernos y, siempre, con la de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, contando con el respaldo de la jurisprudencia y de la legislación.

La negociación colectiva alcanza a más de siete millones y medio de trabajadores y se desarrolla a través de más de cuatro mil quinientos convenios colectivos de trabajo firmados cada año por término medio. Vía respaldada por la legislación laboral y consolidada por la práctica, tiene a las empresas y a los representantes de los trabajadores como actores únicos,

agrupados en sus organizaciones más representativas en los niveles superiores a la empresa.

En cuanto a las normas institucionales, existen diferentes foros en los que se desarrolla una participación efectiva, tanto de ámbito general como puede ser el propio Consejo Económico y Social, como de ámbito específico, más reducido:

- Consejo General de la Formación Profesional
- Instituto Nacional de Empleo
- Instituto Nacional de la Salud
- Instituto Nacional de la Seguridad Social
- Instituto Nacional de Servicios Sociales
- Comisión Consultiva del Patrimonio Sindical
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
- Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

En todos ellos, participan las organizaciones más representativas de los interlocutores sociales y económicos. Asimismo, las Comunidades Autónomas en los ámbitos de su competencia han arbitrado fórmulas de participación.

La participación efectiva de los interlocutores sociales y económicos debe realizarse en todos los ámbitos que se consideren necesarios. Debe recordarse que el Consejo Económico y Social Estatal tiene carácter consultivo y que dentro del mismo no está representado el Gobierno, por lo que el objeto básico de su funcionamiento descansa en un intento de consensuar las posturas de las distintas organizaciones presentes.

De acuerdo con este planteamiento y, tal como se contiene en los Dictámenes de este Consejo Económico y Social referentes al Plan de Desarrollo Regional de España para las regiones Objetivo nº 1, y los planes para los Objetivos 3 y 4 para las regiones distintas del Objetivo nº 1:

"el principio de participación es un concepto amplio que no se limita a la mera presentación de los planes ante el CES para emitir un Dictamen, sobre todo, cuando ni siquiera existen plazos suficientes para analizar detenidamente la documentación enviada".

El principio de participación se apoya en el criterio de implicar a todas aquellas organizaciones que, dada su representatividad, puedan colaborar a conseguir la mayor rentabilidad socioeconómica de la aplicación de la política estructural (supranacional, nacional y regional). Por todo ello, la adopción de este criterio permite identificar a los interlocutores sociales que son sus destinatarios en el ámbito nacional, a partir de las normas legales y convencionales que se han venido desarrollando en España defendiendo intereses generales y según los principios de representatividad ya consolidados.

V. ESTRECHA CONCERTACION Y MODELO DE COOPERACION

El art. 4 del Reglamento 2081/93, establece que la acción comunitaria se hará en estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades e interlocutores sociales y económicos.

El papel que los interlocutores sociales y económicos están llamados a desempeñar es de "estrecha concertación". Como bien señala el Comité Económico y Social de la Unión Europea, el término "estrecha concertación":

*"es una expresión más fuerte que la simple información o que la propia consulta".
"Se entiende por estrecha concertación la asociación - en formas diversas de los interlocutores sociales al proceso de toma de decisiones, a sabiendas que la decisión final deben tomarla, a su debido tiempo, las autoridades competentes-"
(Dictamen de iniciativa. Agosto de 1994, punto 1.4.2.)*

La Administración española debe hacer una lectura amplia del contenido del art. 4 de la norma comunitaria sobre los Fondos Estructurales.

I. Ambito institucional

El Consejo Económico y Social tiene asignadas por ley las funciones de órgano consultivo del Gobierno. Para desarrollar el principio de *estrecha concertación o cooperación* deben darse condiciones adicionales.

- * Por un lado, y dado el carácter estrictamente consultivo del Consejo Económico y Social, las funciones más amplias a desempeñar en la *estrecha concertación* propuesta exceden sus competencias.
- * Por otro lado, la Administración no está presente en el Consejo Económico y Social, cuando aquélla es parte indispensable en el nuevo procedimiento de cooperación.

Consecuentemente, ante la falta de precedente por la inexistencia de prácticas vigentes en esta materia, y ante el carácter específico del Consejo Económico y Social, *consideramos necesaria la creación de un órgano o Comité de Coordinación, constituido por el Estado, y las Organizaciones más representativas de los interlocutores sociales y económicos, es decir, un órgano tripartito, que funcionaría según las líneas generales referentes a campos de aplicación, fases, plazos y otros requisitos que se plantean más adelante en este mismo informe.*

Para lograr la plena aplicación del Principio de Cooperación en el conjunto del Estado, al igual que dentro de las competencias de la Administración Central, este principio debe alcanzar a la participación de los interlocutores sociales y económicos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, si bien cada una de ellas debe llevar a cabo este objetivo de acuerdo a su propia realidad y competencias, tanto en lo referente a los interlocutores sociales y económicos implicados, como en cuanto a la forma en que se realiza. En cualquier caso, el

Consejo Económico y Social ofrece el modelo contenido en este Informe como una opción de referencia que pueda ayudar a elaborar la posible vía a seguir.

II. Interlocutores sociales

La finalidad de la política estructural de la Unión Europea es la de compensar los efectos negativos de la propia dinámica de integración económica, y sirve, en este caso, para indicar cuáles deben de ser los interlocutores sociales y económicos del Estado.

La intervención comunitaria para atender las prioridades de los colectivos económicos y sociales más desprotegidos, que se manifiestan en ámbitos locales, regionales o nacionales, provocando la inserción, reconversión y cualificación profesionales, y la promoción de nuevas posibilidades de empleo, señala a las asociaciones empresariales y sindicales como los interlocutores sociales y económicos más idóneos para dinamizar las acciones en cada uno de los niveles en los que debe desarrollarse (nacional, regional y local), asegurando su eficacia, transparencia y equidad.

Por otra parte, como ya se ha mencionado antes, la Constitución Española reserva un papel destacado a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales que *"contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios"*. Este principio ha ido siendo concretado por la norma legal y la práctica negociadora desarrollándose a partir de la LOLS (Ley Orgánica de Libertad Sindical) y el Estatuto de los Trabajadores, como pilares básicos, siendo el referente de partida en todos los ámbitos territoriales y funcionales para la vertebración de la participación de los intereses contrapuestos en materias sociales, económicas y laborales.

Para el conjunto del Estado, el criterio concreto de cuáles deben ser esos interlocutores sociales lo proporciona el legislador, que ha ido decantando poco a poco los criterios de la representación de tales intereses, como se refleja en el artículo 2º de la Ley 21/1991, de 17 de junio (BOE, 18 de junio de 1993) por la que se crea el Consejo Económico y Social de España, que trata de su composición, es decir de las asociaciones empresariales y centrales sindicales más representativas. Se trataría, pues, de *una representación paritaria de los intereses de empleadores y trabajadores que, en definitiva, son los últimos destinatarios de las actuaciones estructurales comunitarias*.

Conviene, no obstante, que existan *dos posibles ámbitos de actuación del Comité de Coordinación* que propone el Consejo Económico y Social: de *carácter general o específico*, según se contemple el conjunto de todos los objetivos y medios (fondos), o alguno de ellos.

En el ámbito general, la participación plena debe corresponder a las asociaciones empresariales y centrales sindicales más representativas. *En los ámbitos específicos*, además de la participación de las anteriores, sería conveniente incluir las organizaciones profesionales específicas que estando representadas en el Consejo Económico y Social, tuvieran relación directa con los medios utilizados y que ya intervinieran como interlocutores ante las autoridades españolas en las correspondientes actuaciones sectoriales. De ser adoptado este criterio, estas organizaciones podrían entrar en fórmulas adecuadas de carácter informativo sobre los trabajos llevados a cabo en el ámbito general.

III. Concertación

Sobre el alcance del principio de *estrecha concertación ó cooperación*, existe una amplia variedad de posibilidades que abarcan desde la simple información hasta la codecisión. El Consejo Económico y Social, considera que en la actual situación, ha de buscarse un punto intermedio entre ambos extremos, superando la mera información unidireccional y alcanzando un proceso de mutua información y de posibilidad de búsqueda de consensos.

Lo anterior presupone que se establezca la debida articulación entre los interlocutores sociales y económicos que permita, por una parte, participar en las fases de la acción (preparación, financiación, apreciación previa, seguimiento y evaluación posterior), y por otra, evitar una carga burocrática desproporcionada dados los objetivos propuestos.

IV. Campo de aplicación

Las acciones a las que sería de aplicación la cooperación serían las referentes a los distintos Fondos Estructurales actuales, así como los futuros fondos que se creasen, incluidos los de cohesión, e iniciativas comunitarias.

A título de recordatorio, los fondos actuales, es decir, los medios de la política estructural y los objetivos que deben contemplar son los siguientes:

FONDOS	OBJETIVOS					
	1	2	3	4	5a	5b
FEDER	*	*				*
FSE	*	*	*	*		*
FEOGA - orientación	*				*	*
IFOP					*	

Según el Artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 (DOCE L193/4 del 31.7.93)

V. Fases

Las actividades propias de la cooperación se desarrollan en dos grandes fases: una inicial que comprende lo que la Comunidad denomina la preparación y financiación, y otra posterior que abarca la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior. El principio de cooperación abarca a las dos, si bien es cierto que el nivel de la participación y su frecuencia son diferentes.

El Comité de Coordinación que propone el Consejo Económico y Social, participará en cada una de las fases de los proyectos, tal y como reiteradamente se ha pedido en las Comisiones de Trabajo: programación, financiación, seguimiento y evaluación. El Comité podrá trabajar en pleno, sobre todo en lo que se refiere a las fases de programación y financiación, o en los subgrupos que se constituirán en su seno para cada uno de los fondos o de las iniciativas comunitarias, y se encargarán de las fases de seguimiento, asumiendo las funciones previstas en los Reglamentos de los distintos fondos para los Comités de seguimiento y de evaluación.

Igualmente, el Comité elaborará de forma regular un análisis global y estratégico del conjunto de las acciones emprendidas.

VI. Plazos

Respecto a la fase inicial (programación y financiación), el Consejo Económico y Social considera que debe concederse un amplio periodo de información, consulta y búsqueda de acuerdos previos a la elaboración de cada uno de los instrumentos que la Unión Europea prevé en forma y plazo. En la fase de seguimiento deberá estarse a lo establecido por los respectivos Reglamentos de los fondos.

VII. Requisitos

Para hacer efectivo el Principio de Cooperación y lograr el consenso entre los interlocutores sociales y económicos y el Estado, que dicho principio persigue, es de todo punto imprescindible que la información necesaria para la previa toma de decisiones sea remitida al Comité por la autoridad competente en tiempo real.

Asimismo, el Gobierno deberá enviar a la Comisión de la Unión Europea los Planes plurianuales y los diversos Programas acompañados de los correspondientes informes del *Comité de Coordinación*.

La articulación de la cooperación se debería contemplar como una actuación en los plazos y ámbitos institucionalmente predeterminados y normativamente garantizados que eviten cualquier tipo de discrecionalidad por parte de la Administración.

VIII. Papel del Consejo Económico y Social

Además del papel que le corresponde al Consejo Económico y Social por su propia naturaleza como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, el Consejo realizará regularmente un informe sobre la aplicación práctica del principio de cooperación en el ámbito nacional, tanto en su aplicación actual como en su instrumentación futura, de forma que se garantice en todo el proceso una visión global de la política regional.

VI. CONCLUSIONES

1. El Principio de Cooperación, también llamado de *estrecha concertación*, es un concepto de reciente aparición en los textos comunitarios. Su utilización en la práctica comunitaria ha de concretarse durante la vigencia de la actual programación y planificación estructural que se basa en las reglamentaciones correspondientes aparecidas desde 1993 en adelante.
2. Este proceso de reconocimiento normativo por parte de la Unión Europea del Principio de Cooperación, supone un paso importante en la superación de la mera concepción burocrática del funcionamiento de las acciones estructurales, y el reconocimiento de que la implicación de los beneficiarios de la política estructural, es decir, de los interlocutores sociales y económicos, es la mejor garantía de eficacia a la hora de llevar a la práctica cada una de las acciones programadas, de control de su correcta utilización y de equidad a la hora de elegir prioridades y objetivos alternativos.

3. A pesar de la experiencia acumulada desde el año 1986 en la utilización de los recursos comunitarios en los distintos objetivos estructurales, en España no se cuenta con una práctica vigente en la participación de los agentes sociales en este ámbito concreto de la política económica y social comunitaria. De ahí el carácter propositivo y doctrinal de este Informe.
4. En otros ámbitos, la participación activa de los interlocutores sociales y económicos ha sido determinante en el logro de un alto nivel de cohesión social. La negociación colectiva, la concertación social y los diversos foros de participación institucional son los ejemplos más evidentes.
5. La Unión Europea ha interpretado el Principio de Cooperación más allá de la simple información o consulta. Por todo lo anterior, se propone la creación de un *Comité de Coordinación* encargado de la aplicación de la Política Estructural Comunitaria en España constituido por el Estado y las organizaciones más representativas de los interlocutores sociales y económicos, de carácter tripartito.
6. Los interlocutores sociales y económicos son los destinatarios de la Política Estructural de la Unión Europea, más concretamente los trabajadores afectados por los efectos negativos de la propia dinámica integradora y los empresarios, que han utilizado los recursos de las acciones estructurales para crear empleo.
7. Parece conveniente, no obstante, que existan *dos posibles ámbitos de actuación del Comité de Coordinación* que propone el Consejo Económico y Social: de carácter *general o específico*, según se contemple el conjunto de todos los objetivos y medios (fondos), o alguno de ellos.

En el ámbito general, la participación plena debe corresponder a las asociaciones empresariales y centrales sindicales más representativas. *En los ámbitos específicos*, además de la participación de las anteriores, sería conveniente incluir las organizaciones profesionales específicas que estando representadas en el Consejo Económico y Social, tuvieran relación directa con los medios utilizados y que ya intervinieran como interlocutores ante las autoridades españolas en las correspondientes actuaciones sectoriales. De ser adoptado este criterio, estas organizaciones podrían entrar en fórmulas adecuadas de carácter informativo sobre los trabajos llevados a cabo en el ámbito general.

8. La plena aplicación del principio de cooperación debe alcanzar al conjunto del Estado, cualquiera que sea el ámbito autonómico de que se trate. *La aplicación de este principio, dada la ordenación autonómica del Estado, no supone trasladar directamente este modelo a cada una de las Comunidades Autónomas, sino, únicamente, ofrecerlo como una opción de referencia que pueda ayudar a elaborar la posible vía a seguir.*
9. El alcance de la participación ha de superar la mera información unidireccional, para alcanzar la búsqueda mutua de decisiones por consenso, proceso que no limita ni reduce la exclusiva responsabilidad del Estado en la adopción de las mismas.
10. El Principio de Cooperación debe abarcar todo el proceso temporal y funcional de la política estructural. A todos los fondos y objetivos en todas sus fases (programación, financiación, seguimiento y evaluación).
11. Para hacer efectivo el Principio de Cooperación deben producirse remisiones por parte de los organismos correspondientes del Estado en plazos y formas preestablecidas, se debe evitar el comportamiento discrecional, y debe exigirse el cumplimiento del Principio de Cooperación en todos y cada uno de los ámbitos de actuación de la política estructural.
12. El Consejo Económico y Social debe realizar el seguimiento y estudio de los efectos de la política estructural y de las estrategias a largo plazo que comporta, cumpliendo su papel de órgano consultivo del Gobierno.
13. El conjunto de principios que este Informe detalla, fundamenta y enumera, constituyen la opinión de los interlocutores sociales y económicos presentes en el Consejo Económico y Social de España. Por ello, su aplicación va mucho más allá de su concreción en el Comité de Coordinación que en él se propugna.

El principio de estrecha concertación o de cooperación es un elemento esencial de la política vertebradora de la Unión Europea y supone la superación de una cierta concepción en la forma de hacer política.

La eficacia, la equidad y la transparencia de la Política Estructural sólo se pueden garantizar mediante el respeto a la cooperación entre las Administraciones Públicas (comunitaria, estatal, autonómica y local) y los interlocutores sociales y económicos, que son sus destinatarios y elementos activos de desarrollo.

14.Dado que la programación de los Fondos Estructurales para el periodo actual 1994-1999 está en fase ya avanzada, el Consejo Económico y Social considera necesario que el Gobierno, de forma urgente, adopte las decisiones oportunas para dar cumplimiento al Principio de Cooperación, en línea con las conclusiones de este Informe.

Madrid, 20 de septiembre de 1995

El Secretario General

VºBº El Presidente

Angel Rodriguez Castedo

Federico Durán López

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN DETERMINADOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO

Los Consejeros de los diversos sectores que integran el Grupo Tercero, abajo firmantes, hemos votado en contra del Informe sobre el Principio de Cooperación de los Interlocutores Sociales y Económicos en la Política Estructural Comunitaria, fundamentalmente por las razones que se expresan a continuación.

En primer lugar es evidente que los empleadores y los trabajadores no son los únicos destinatarios de la política estructural comunitaria, sino la sociedad en su conjunto y por lo tanto los diferentes grupos y segmentos de la población activa y pasiva que la configuran.

Aún reconociendo su importancia no cabe reducir los interlocutores sociales a únicamente dos grupos, trabajadores y empresarios. Debe, también, tenerse en cuenta a los consumidores y usuarios, a los agricultores, a las organizaciones marítimo - pesqueras y a la economía social, es decir, a aquellos que tienen una representatividad económica y social reconocida y notable en la sociedad. De no atenderse a los sectores mencionados se caería en una visión unilateral y reduccionista de las políticas sociales y probablemente se dificultaría el diálogo social y la eficacia de dichas políticas.

En segundo lugar puede considerarse que existe ya un acuerdo de consenso racional sobre la presencia y articulación de los intereses que representan los grupos y organizaciones antes mencionados. Ese consenso es el que dio lugar a la estructura y composición del Consejo Económico y Social, y debiera trasladarse al instrumento de cooperación.

Por ello, nos parece innecesaria la creación de un organismo específico para llevar a cabo esta cooperación. El marco lógico sería el propio Consejo Económico y Social, a través de la creación y ordenación interna del mecanismo apropiado para esta actividad. Los problemas de participación de la Administración podrían fácilmente solventarse sin alteración de la naturaleza y funciones básicas del Consejo.

Todo ello contribuiría, sin duda, a una mejora de la cooperación requerida y de la posición del Consejo como actor del diálogo y la participación de los intereses económicos y sociales presentes en nuestro país, realzando el carácter del mismo, de único órgano, a nivel estatal, donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socioprofesionales.

Este Voto Particular lo formulan los siguientes Consejeros del Grupo Tercero:

D. Pedro Barato Triguero
D^a. Carlota Bustelo García del Real
D. Olimpio Castelo González
D. Francisco Ceballo Herrero
D. Ignasi Faura Ventosa
D^a. Juana M^a González - Cavada de Cuenca
D. Miguel Iriondo Azurmendi
D. Javier Matía Prim
D. Jaime Montalvo Correa
D. Manuel Carlos Palomeque López
D. Miguel Ángel Santos Genero
D. Senén Touza Ferrer
D. José Luis García Delgado

Y en su nombre firma el Consejero D. Ignasi Faura Ventosa

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COORDINADORA DE
ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS (COAG) DEL
GRUPO TERCERO

De acuerdo con lo previsto por el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social, el Consejero D. José Luis González del Castillo, representante de la COAG en este órgano consultivo del Gobierno, formula el siguiente voto particular al Informe elaborado por iniciativa propia en el CES, aprobado en el Pleno del día 20 de septiembre de 1995, sobre el Principio de Cooperación de los Interlocutores Sociales y Económicos en la Política Estructural Comunitaria.

1.- Exposición de Motivos

El presente voto particular encuentra su justificación en que el fundamento doctrinal que subyace en el Informe aprobado por el Pleno del CES sobre el "Principio de Cooperación de los Interlocutores Sociales y Económicos en la Política Estructural Comunitaria" tiene sin lugar a dudas un carácter excluyente y sesgado de buena parte de los interlocutores sociales en nuestro país, que en el ámbito del desarrollo en España del art. 4 del Reglamento (CEE) del Consejo nº 2081/93 de 20 de julio de 1993, debe quedar fijado a todos los efectos en aquellas organizaciones que estén representadas en el Consejo Económico y Social.

En ningún caso es aconsejable y, por otro lado, no se corresponde con la dinámica social y económica existente en España, ni mucho menos con la actual interlocución entre los agentes sociales y económicos y las distintas Administraciones, tanto autonómicas como estatal, que se enfatice como categoría la "exclusividad" de la Política Estructural de la Unión Europea hacia las "organizaciones más representativas", fundamentando como destinatarios

finales y vertebradores únicos de ese núcleo los sindicatos de los trabajadores y los empresarios.

2.- La representatividad de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS).

El reconocimiento de la representatividad de las OPAS ha tenido un continuo reflejo en diversas instancias tanto normativas como de jurisprudencia. En el ámbito normativo cabe señalar la Composición y participación de las OPAS en diversos órganos como el Consejo General del FORPPA, Consejo Nacional del Agua, Consejo Nacional del Medio Ambiente, Contratación de Productos Agrarios, etc. Respecto al jurisprudencial hay que destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989 sobre la Ley 23/1986 de bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, la cual establece respecto al artículo 11 de dicha Ley referido a la representatividad de las Organizaciones Profesionales Agrarias, "la necesidad de que éstas se extiendan más allá del marco estricto de cada Comunidad Autónoma, proyectando su participación institucional en el ámbito estatal" y, en definitiva, a ser los interlocutores sociales del sector agrario en lo que respecta a las propias competencias económicas del Estado.

Cabe recordar que el proceso del régimen electoral y los criterios que deben cumplir los electores a Cámaras Agrarias recogidos en esta Ley se han puesto ya en marcha el pasado 27 de noviembre de 1994 en Cataluña donde COAG obtuvo el 70% de los votos emitidos frente al 15% de Asaja y el 15 % de Coalición Agrícola, Ganadera y Forestal. Un proceso electoral, en suma, del que cabe esperar se llevará a cabo en el conjunto de las Comunidades Autónomas de nuestro país.

También se han venido produciendo Convenio y Acuerdos con diversas Administraciones. En este sentido, conviene resaltar el ACUERDO MARCO

firmado con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y que fue suscrito el 23 de mayo de 1992, en el que además de producirse un "*reconocimiento pleno de la capacidad de interlocución de las OPAS*", se califica el papel y grado de participación de éstas incidiendo en el hecho de que "en la historia de la Europa comunitaria, las OPAS han constituido un importante elemento de apoyo de las políticas agrarias e incluso de corresponsabilidad de estas políticas, siendo insustituibles para cualquier política que quiera llegar al agricultor".

Sin duda alguna este "reconocimiento expreso" de la interlocución de las OPAS puede relacionarse con los contenidos de una "*estrecha concertación*", enfocada como la necesaria participación en el proceso de toma de decisiones.

3.- Participación de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) en la Política Estructural de la Unión Europea.

Las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) deben participar en todas las etapas y en todos los niveles de la aplicación de los instrumentos estructurales de la Política Estructural de la Unión Europea, ya tengan repercusión directa o potencial sobre el Sector agrario y sobre el medio rural.

En cuanto a las etapas, la presencia de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) debe abarcar desde la programación hasta la gestión, pasando por el seguimiento y la evaluación en sus tres fases ("ex-ante", "in itinere" y "ex-post"). Esta presencia debe cubrir, todos los niveles administrativos y territoriales, es decir, en lo referente a los Comités de Seguimiento las OPAS deben estar presentes en los Comités de los Marcos Comunitarios de Apoyo, de los sub-marcos regionales y, en su caso, de los Programa Operativos, etc..

En definitiva, la aplicación del "principio de cooperación" en nuestro país debe incluir a las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) en todos los instrumentos estructurales, en todas las etapas y niveles de intervención.

Por ello, parece razonable la creación de un *Comité de Coordinación* encargado de la aplicación de la Política Estructural Comunitaria en España, constituido por el Estado y las organizaciones más representativas de los interlocutores sociales y económicos, entre estas las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) actualmente reconocidas en el Consejo Económico y Social, de manera que la participación plena debe corresponder a todas ellas, tanto en los ámbitos generales como específicos que el Comité de Coordinación precise para su mejor operatividad y seguimiento de la aplicación del "principio de cooperación " en nuestro país.