

# Diálogo social y civil en la Unión Europea

EZAI FUNDAZIOA

## Introducción

De día en día, se hace cada vez más necesaria y urgente la adopción de medidas que asienten el proceso de integración europea a través de una mayor participación de los ciudadanos de la Unión. El propio concepto de «Democracia Participativa» introducido en el Tratado de la Constitución Europea es un reflejo de este sentir general, compartido por ciudadanos, interlocutores sociales y representantes políticos.

Junto a los propios mecanismos de articulación de los instrumentos de decisión política a nivel europeo, el diálogo entre las instituciones públicas y los ciudadanos es el segundo elemento esencial para la configuración de la Democracia Participativa en cualquier ámbito de decisión.

En particular, la articulación del diálogo entre las instituciones públicas de la Unión Europea y las organizaciones representativas de la Sociedad Civil es un elemento esencial, dentro de las políticas de la Unión Europea, para hacer posible que la integración europea se asiente en una verdadera Democracia Participativa y que los ciudadanos de la Unión Europea se sientan verdaderamente identificados con el proceso de integración.

A pesar de ello, es criterio generalmente aceptado que la situación actual de la interlocución entre las instituciones públicas de la Unión Europea y las organizaciones representativas de los ciudadanos presenta deficiencias estructurales de fondo y los agentes sociales y económicos deben también asumir un papel activo en la canalización de propuestas que puedan enriquecer el necesario debate a abordar al respecto.

## 1. Ámbitos e interlocutores

El núcleo tradicional del denominado «Diálogo Social», en cuanto diálogo con los representantes de empleadores y asalariados mantiene sus características básicas tradicionales tanto en el conjunto de los Estados miembros como en la propia Unión Europea. El diálogo social es un diálogo que en el seno de la Unión Europea ha sido objeto de regulación y de estructuración desde 1985. Su ámbito está claramente definido, es el referido a las relaciones capital y trabajo, y sus actores están organizados en torno a dos

grupos: empleadores y empleados. Esta diferenciación tiene reflejo en el Tratado Constitucional europeo en el que, dentro del título correspondiente a la vida democrática en la Unión, se distinguen dos tipos de diálogo:

**Artículo I-48 Interlocutores sociales y diálogo social autónomo:** *«La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía. La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social».*

**Artículo I-47 Principio de democracia participativa:** *«1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.»*

No obstante, en los últimos años nuevos elementos han ido irrumpiendo en esa configuración, poniendo progresivamente en cuestión el actual marco de interlocución y planteando la necesidad de ampliar los ámbitos del diálogo con la Sociedad Civil, fuera de la tradicional concentración de esfuerzos en torno a las relaciones laborales en la empresa<sup>1</sup>.

Las organizaciones de consumidores, ecologistas, ONGs en general, han venido adquiriendo un protagonismo social tan evidente que se ha hecho necesario elaborar el concepto de «Diálogo Civil» precisamente con el objetivo de abrir espacios de interlocución con la Sociedad Civil para los distintos ámbitos de las políticas públicas no abarcadas por el tradicional Diálogo Social.

A su vez, las Cooperativas y el conjunto de la Economía Social, vienen reclamando estar representados en las decisiones que afectan a las políticas económicas de la Unión Europea, a pesar de no estar representados directamente como tales en el Diálogo Social establecido a efectos de articular la relación capital-trabajo en el seno de la empresa.

Paralelamente, otros agentes económicos de gran peso, como los autónomos, han empezado en algunos países a organizarse a través de entidades representativas propias y a exigir una participación en el Diálogo Social a efectos de la interlocución el ámbito de la Política económica.

---

<sup>1</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, define el diálogo social en los siguiente términos: *«todo tipo de negociaciones y consultas —e incluso el mero intercambio de información— entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales».*

Finalmente, el propio núcleo tradicional del Diálogo Social<sup>2</sup> ha estado sometido a fluctuaciones de fondo, derivadas del cuestionamiento de la representación única tanto por la parte sindical —European Trade Union Confederation (ETUC)— como, sobre todo, por parte de las organizaciones de empleadores, donde organizaciones de pequeñas o medianas empresas —European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME)— o cámaras de comercio (Eurochambres) han venido reclamando una representación propia o donde se ha planteado repetidamente si las empresas públicas —European Centre of Enterprises with Public Participation (CEEP)— deben o no estar directamente representadas como tales en el Diálogo Social.

En una palabra, la complejidad y diversidad de la actuación de los organismos públicos y la heterogeneidad creciente de los interlocutores de la Sociedad Civil no permiten —como en algún caso se ha planteado— homogeneizar los ámbitos de interlocución y que, al contrario, es imprescindible establecer ámbitos de interlocución diferenciados.

Una mayor sistematización del Diálogo podría así apoyarse en un análisis y configuración de ámbitos de diálogo específicos (consumo, medio ambiente, derechos humanos, etc.) en lugar del genérico concepto «Diálogo Civil». En cada uno de estos ámbitos sería posible definir interlocutores propios del mismo, con un análisis específico de la legitimidad o representatividad de los mismos. Estos ámbitos de diálogo sectorial permitirían la adopción de decisiones sin necesidad de consenso global del Consejo Económico y Social Europeo (en adelante, CESE) cuando el mismo no sea necesario.

La pluralidad organizativa de la Sociedad Civil no es compatible con restringir los interlocutores de los organismos públicos con base en los criterios actuales. Y reflejo de ello es que, en los últimos años, viene haciéndose patente la necesidad de adoptar medidas sustanciales de reforma de los mecanismos de interlocución de las instituciones de la Unión Europea con la Sociedad Civil organizada, clarificando y configurando los ámbitos de diálogo y los interlocutores correspondientes a cada ámbito.

## **2. El Diálogo Social como diálogo entre patronal y sindicatos sobre el mercado de trabajo**

El referente conceptual del Diálogo Social entre organizaciones de empleadores, sindicatos y organismos públicos tiene su origen en el conflicto

---

<sup>2</sup> En el momento actual, la referencia básica es el listado elaborado por la Comisión de organizaciones e interlocutores sociales a ser consultados en base al Tratado. Se establecen así tres niveles de interlocución, en el primero de los cuales se sitúan, como organizaciones intersectoriales básicas, UNICE, CEEP y ETUC.

capital-trabajo en el seno de la empresa. Éste fue, precisamente, el origen de la propia existencia de las organizaciones sindicales y patronales, cuando tanto empleadores como asalariados perciben la existencia de intereses comunes más allá de la empresa y comienzan a organizarse a nivel local, regional o estatal con el fin de defender de forma más efectiva sus intereses comunes.

Por su parte, el concepto actual del Diálogo Social como diálogo tripartito entre gobierno, patronal y sindicatos tiene su origen en el inicio de la intervención pública en el conflicto capital-trabajo y, en concreto, en la necesidad sentida por los diferentes gobiernos de dialogar con los representantes de empresarios y asalariados de forma permanente con respecto al enfoque y contenido de la actuación pública en este ámbito<sup>3</sup>.

¿Cual es el contenido concreto de este ámbito de diálogo centrado en el conflicto capital-trabajo?

Es evidente, que se incluye dentro de este ámbito la actuación administrativa reguladora de la propia negociación colectiva entre empleadores y asalariados, en cuanto a derechos mínimos de los trabajadores, derecho de huelga y *lock-out*, efectos obligatorios o no de los convenios colectivos y regulación de los mismos, etc.

Obviamente, los niveles y ámbitos de la intervención pública en la negociación colectiva son distintos en cada estado miembro, y también los procedimientos de configuración del Diálogo Social con empleadores y asalariados<sup>4</sup>. Lógicamente, los procedimientos de articulación de este Diálogo

---

<sup>3</sup> Este es también el contenido del Diálogo Social estructurado hasta ahora en el ámbito europeo, al menos desde una perspectiva formal.

<sup>4</sup> En el seno de la Unión Europea el Diálogo Social y Civil se desarrolla fundamentalmente en torno a dos organismos consultivos: El CESE y el Comité de las Regiones.

El Tratado de las Comunidades Europeas de Roma de 1957 en su artículo 7 (anterior artículo 4) dispone que la realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a las instituciones comunitarias (Comisión, Consejo y Parlamento) y el Consejo y la Comisión estarán para ello asistidos por un Comité Económico y Social con funciones consultivas. El CESE se erige en un órgano consultivo que asiste al resto de instituciones europeas. Asimismo, los artículos 257 a 262 del Tratado de Roma (anteriores artículos 193 a 198) regulan la creación del CESE con carácter consultivo y compuesto por representantes de diferentes sectores de la vida económica y social, entre los que cita a «*productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general*». Por su parte, el Tratado de Niza dispuso que integrarían el CESE los diferentes componentes económicos y sociales de la sociedad civil organizada, que estaría compuesta por organizaciones representativas de productores, agricultores, trabajadores, profesionales liberales, economía social —incluyendo en el mismo al movimiento cooperativo—, consumidores y otras ONGs.

El CESE está integrado en tres grupos: el primero lo conforman los empresarios, tanto del sector público como privado, de cualquiera de los tres sectores económicos. En la práctica, los integrantes de este grupo son las grandes empresas. Un segundo grupo de trabajadores, integrado

Social se han ido complicando a medida que se han intentado definir mecanismos de articulación a niveles geográficos más amplios<sup>5</sup>. Incluso en el ámbito sindical, no siempre es fácil determinar los criterios de asignación de representatividad entre sindicatos mayoritarios y minoritarios, estatales y regionales, etc.

Por su parte, la clarificación de la representación patronal tampoco está exenta de complejidad. Con frecuencia, más que a razones de representatividad, es la capacidad organizativa efectiva de las distintas organizaciones la que les ha asegurado el control de la representación de los empleadores. Así, las organizaciones controladas por las grandes empresas se han asegurado con frecuencia un monopolio de la representación que no se correspondía con el peso real que estas empresas tenían en el conjunto de la actividad empresarial.

Las organizaciones representantes de empleadores de Pymes, por su parte —o las cooperativas y la Economía Social— han intentado repetidamente abrirse un espacio propio de representatividad en el Diálogo Social que no siempre han conseguido, ante la argumentación por parte de la patronal de representar al conjunto de empleadores.

Finalmente, en algunos países, las empresas públicas han reclamado también un espacio representativo propio a efectos de la negociación colectiva, espacio formalmente reconocido en la Unión Europea. De cualquier forma, si esta representación puede tener cierta lógica a los efectos estrictos de la negociación colectiva, es más discutible a los efectos del Diálogo Social «tripartito» con los organismos públicos, ya que podría significar una doble representación de los intereses de los gobiernos.

De cualquier forma, sí parece claro que, en la medida en que el Diálogo Social quede limitado al concepto de las «relaciones laborales» en el seno de la empresa (mercado de trabajo) «no debiera debilitarse el propio diálogo

---

por las confederaciones sindicales nacionales. Y, un tercer grupo de actividades diversas, integrado por agricultores, consumidores, economía social, artesanos y PYMES, ONGs sociales y medioambientales, profesiones liberales, etc.

Sin perjuicio de su adscripción a cada uno de los tres grupos que se acaban de citar, el CESE es una asamblea integrada por 344 Consejeros procedentes de los 27. Estados Miembros de la Unión Europea. Dichos consejeros son nombrados por el Consejo de entre las personas propuestas por los gobiernos nacionales. En concreto, el movimiento cooperativo se encuentra representado por 33 miembros de un total de 109 que componen el Grupo III.

<sup>5</sup> Tomando en consideración que la representación en el CESE se articula a través de la propuesta de los Estados Miembros, el CESE vio la necesidad de seguir estrechando lazos y dialogando con las distintas organizaciones integrantes de la sociedad civil que pudieran no tener representación en el referido Comité. Así, el febrero de 2004 el CESE decidió constituir el Grupo de Enlace —Liaison Group— con la finalidad de estrechar su colaboración con distintas organizaciones de la sociedad civil.

social ni diluir el papel de los interlocutores sociales implicando a otros interlocutores» (C. CHRISTIE).

En el ámbito de la Unión Europea, la implicación directa de la UE en los acuerdos derivados del Diálogo Social se ha limitado, en lo fundamental, al ámbito estricto de la regulación de la relación del mercado de trabajo, habiéndose llegado a cinco acuerdos con los interlocutores sociales estableciendo standards mínimos a nivel de la UE: baja parental, trabajo a jornada partida, trabajo temporal, teletrabajo y stress laboral<sup>6</sup>.

A nivel sectorial se han acordado también standards mínimos en transporte marítimo, aviación civil y ferrocarril.

Pero las partes negociadoras han asumido también compromisos reales en áreas intersectoriales como aprendizaje a lo largo de la vida o gestión de las consecuencias sociales del cambio.

También a nivel intersectorial, se elaboró un programa de trabajo trienal 2003-05 entre UNICE, CEEP y ETUC, en el que se definieron 18 temas de análisis, alrededor de las prioridades básicas: empleo, movilidad y ampliación de la UE. Una buena parte de estos 18 temas excede con mucho el ámbito de la negociación colectiva y la relación capital-trabajo, lo que —al menos en la medida en que puedan resultar posteriormente implicadas las instituciones de la UE— cuestiona la validez de la actual estructuración del Diálogo Social como instrumento suficiente para el análisis y debate de estos temas.

### 3. El Diálogo Social como Diálogo Económico

Los gobiernos de los diferentes Estados —y las instituciones de la Unión Europea por razones equivalentes— han venido sintiendo la necesidad de dialogar con la sociedad sobre ámbitos de las políticas públicas más amplios que el conflicto capital-trabajo. En particular, el conjunto de la Política Económica ha venido siendo sometido, progresivamente, a un proceso de diálogo con interlocutores de la Sociedad Civil.

En ocasiones, en el propio proceso de diálogo se diferencia entre «ámbitos sometidos a negociación» y «ámbitos sometidos a consulta». En el fondo,

---

<sup>6</sup> Directiva sobre el permiso parental, de 1995; Directiva sobre el trabajo a tiempo parcial, de 1997; Directiva sobre el contrato de duración determinada, en 1999. Asimismo, los interlocutores sociales han adoptado varios acuerdos que no se han convertido en Directivas comunitarias, pero que han sido implementados en los Estados Miembros a través de los procedimientos y prácticas específicas de cada uno de ellos, tales como: el Acuerdo marco sobre el teletrabajo, en 2002 y el Acuerdo sobre el estrés laboral, en 2004. En ambos casos el acuerdo se adoptó como consecuencia del proceso de consulta previsto en el artículo 138 del Tratado constitutivo de la Unión.

son probablemente los ámbitos que afectan a la relación capital-trabajo en el seno de la empresa los que son objeto de negociación y el resto de ámbitos de la política económica los que quedan en el ámbito de la mera consulta.

Objetivamente, los agentes que intervienen en la economía son sensiblemente más amplios que los que participan en el conflicto capital-trabajo, si tenemos en cuenta no sólo a las empresas públicas —a las que ya hemos aludido— sino, muy especialmente, a las cooperativas y a los autónomos incluso dentro del ámbito empresarial —como agentes económicos y sociales simultáneamente—, sin olvidar que la actividad económica no afecta exclusivamente a las empresas sino también a otro tipo de interlocutores sociales, como las organizaciones de consumidores, ecologistas, etc.

Es lógico y comprensible que, en el momento de articular este «Diálogo Económico», se haya contado, en un primer momento, con las organizaciones que ya mantenían una relación estructurada con la Administración a efectos de la articulación del diálogo sobre un ámbito específico de la Política económica.

Así, su capacidad organizativa histórica y su efectiva capacidad de presión, más que su representatividad real, son las que han permitido a organizaciones patronales y sindicatos monopolizar inicialmente la representación de la Sociedad Civil a efectos de la interlocución con los organismos públicos en relación con las políticas públicas en el ámbito económico general.

Esta situación, explicable y comprensible en una primera fase, se está volviendo cada vez más difícil de justificar a medida que otros agentes económicos adquieren suficiente capacidad de organización como para reclamar la representatividad que les corresponde en el Diálogo Económico.

#### 4. El diálogo sobre las políticas económicas

Junto a la gestión del denominado conflicto capital-trabajo, los ámbitos de la Política económica que se han venido sometiendo al Diálogo Social son ciertamente diversos. Entre ellas, las *políticas de empleo* son las más próximas al espacio tradicional del diálogo tripartito gobierno-empresarios-sindicatos, entre otras razones por la evidente incidencia de las condiciones de contratación y tratamiento del trabajo en la empresa sobre la política de empleo en general.

Pero es evidente que el tratamiento del trabajo asalariado no es, ni mucho menos, el único elemento a gestionar en la política de empleo. Por un lado, sin duda, el conjunto de la Política económica incide la gestión del empleo. Por otro lado, incluso dentro de las políticas con incidencia directa en el empleo, es también clara la incidencia de otro tipo de actuaciones públicas, como son:

- La política fiscal.
- La política de seguridad social, cuotas para prestaciones de desempleo, etc.
- Las políticas de ayudas públicas/subvenciones para nuevas actividades, contratación de trabajadores, creación de cooperativas, etc.
- Las políticas de formación de los trabajadores y parados.
- Las políticas de intermediación en el mercado de trabajo, agencias públicas de empleo, etc.

La Política económica es mucho más que la política de empleo y abarca una buena parte del conjunto de las políticas públicas. En este sentido, podemos considerar como «directamente» económicas las políticas públicas siguientes:

- Política monetaria
- Política fiscal
- Política industrial/sectorial
- Política de investigación y desarrollo

Indirectamente, inciden también a medio plazo en la Política Económica ámbitos como los siguientes:

- Política de infraestructuras
- Política de telecomunicaciones
- Política educativa (universitaria y de formación profesional en particular)

Cada uno de estos ámbitos afecta a interlocutores y agentes sociales y económicos distintos y prácticamente en ninguno de ellos tiene sentido limitar el Diálogo Social a la tradicional interlocución con empleadores y asalariados.

La necesidad de asegurar el prestigio y la eficacia del Diálogo, hacen imprescindible que los diferentes gobiernos y, de forma equivalente, las instituciones de la Unión Europea, garanticen la objetividad de los criterios utilizados en la definición de los ámbitos del Diálogo Social/Económico/Civil y, muy especialmente, en la selección de los interlocutores sociales a reconocer en cada ámbito del diálogo y en la determinación del peso ponderado reconocido a cada uno de ellos.

Es cierto que no siempre es fácil identificar criterios objetivos de selección de los interlocutores sociales, pero el mero compromiso de los gobiernos en tal sentido supone ya de por sí un importante paso adelante en el compromiso de objetividad y un importante freno a la discrecionalidad —y consiguiente sospecha permanente de arbitrariedad y clientelismo— existente en muchos estados miembros.



## 5. Necesidad de objetivar la selección de interlocutores

En primer lugar, las instituciones de la Unión Europea deberían asegurar la existencia y difusión pública, al menos, accesibilidad al público— de las bases de datos estadísticas necesarias para determinar el nivel y características de la afiliación de cada organización representativa<sup>7</sup>.

Evidentemente, los niveles de afiliación no pueden ser en numerosos casos una referencia exclusiva o directa de representatividad:

- Por un lado, en ciertas ocasiones la capacidad de representación de intereses de determinados colectivos («representatividad cualitativa») puede ser muy superior a su nivel de afiliación. Así sucede, por ejemplo, en colectivos con un alto nivel de homogeneidad en cuanto a los intereses a representar. Es frecuente en este tipo de colectivos que precisamente por dicha homogeneidad de intereses los agentes sociales no afiliados carezcan de interés por asumir los costes de la afiliación.
- Por otro lado, en sentido inverso, son numerosos los supuestos de amplios colectivos con doble afiliación, situación que hace ciertamente más difícil de valorar la relación entre afiliación y representatividad.
- El significado de la afiliación puede ser muy distinto según los costes que la misma represente para los sujetos afiliados. Afiliaciones de coste simbólico permiten o facilitan afiliaciones masivas de carácter también «simbólico», y, lógicamente, este hecho es un elemento añadido más de dificultad para valorar el efecto que el nivel de afiliación debe tener sobre el reconocimiento de la representatividad de cada organización.
- Por último, incluso el significado del coste de la afiliación puede tener mayor o menor relevancia según el objeto de la entidad representativa —o de las entidades intermedias que la componen— y su respectiva relación con la función propiamente representativa. A modo de ejemplo, una asociación ecologista puede tener millones de afiliados que la legitiman para actuar como interlocutor en materias relacionadas con el medio ambiente, pero que quizás no justifican que esta asociación las represente a efectos, por ejemplo, de interlocutor ante las políticas públicas de justicia, seguridad o derechos humanos.

---

<sup>7</sup> Sobre la propuesta de un estudio sobre la representatividad de los partners sociales y la adecuación de los mismos a sus resultados, v. la sugerencia de la Comunicación de la Comisión del 26 de Junio del 2002 COM (2002) 341 final.

Todo ello acredita la dificultad de identificar factores objetivos de representatividad o, si se prefiere, factores objetivos de representatividad de validez universal para los distintos ámbitos de representación.

Desde otra perspectiva, se ha cuestionado también que la representatividad sea el factor esencial a tener en cuenta a la hora de definir los interlocutores. En ocasiones se ha aludido a la capacidad o competencia técnica real para aportar propuestas o a la «influencia real» de las organizaciones como el factor fundamental a tener en cuenta al respecto. Desde un punto de vista conceptual, si lo que se pretende a través de la democracia participativa es una mayor participación directa de los ciudadanos, parece que el factor de representatividad debería tener más importancia que el de «influencia real» sobre la opinión de los ciudadanos. Lo que importa es más la capacidad de transmitir la opinión de los ciudadanos que la capacidad de trasladar a los ciudadanos el contenido y validez del proceso de diálogo.

Todo depende de la finalidad del proceso de diálogo en cada caso. Si se trata de una mera consulta o participación en las decisiones de las instituciones de la U.E., entonces el factor representatividad no es tan importante, puesto que son las propias instituciones públicas las titulares de la legitimidad para adoptar sus decisiones; en este caso, es quizás más importante la capacidad efectiva de aportación de ideas o criterios técnicos que la representatividad. Al contrario, cuando entramos en el ámbito de la autorregulación o de la participación en la implantación de las normas o políticas de la U.E., el factor representatividad deviene esencial. De cualquier forma, la dificultad de definir los criterios de representatividad no puede en ningún caso justificar el presente ni hipotecar el futuro.

Entre las organizaciones sindicales, por ejemplo, las elecciones sindicales son claramente un factor objetivo de medición de la representatividad.

Por su parte, los agentes presentes en el Diálogo Económico, en cuanto agentes económicos, podrían perfectamente ver evaluada su representatividad partiendo de un criterio general de base suficientemente objetivo y genérico, como el número de puestos de trabajo de las empresas de base afiliadas.

A partir de esta referencia básica, las estadísticas sobre afiliación real podrían ser sometidas a auditoría externa obligatoria o bien, quizás, introducir factores de corrección relacionados con el costo efectivo relativo de la afiliación o por el peso real del conjunto del sector potencialmente representado por la asociación respectiva.

En el caso europeo, y en concreto a efectos del Diálogo Social, la Comisión analiza periódicamente las organizaciones que quieren tomar parte en el mismo para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto. No obstante, la Comisión Europea, en cierta medida, ha rehuído el problema; al establecer como requisito básico para la participación en el Diálogo Social europeo que las organizaciones europeas correspondientes

estén formadas por organizaciones que a su vez sean parte reconocida de las estructuras de interlocución social de los Estados miembros, ha trasladado la responsabilidad a los Estados miembros<sup>8</sup>.

## 6. Las organizaciones de base asociativa: asociaciones, cooperativas y mutualidades

La experiencia de la evolución de la Unión Europea durante las últimas décadas —y, en concreto, los debates seguidos a lo largo del proceso de elaboración y ratificación del Tratado Constitucional— han puesto de manifiesto la evidente insuficiencia de los mecanismos tradicionales del diálogo entre las instituciones comunes de la Unión Europea y la Sociedad Civil.

La impresión general de la ciudadanía europea es la de que las grandes multinacionales europeas han tenido un papel esencial en dicha interlocución.

Y ciertamente, esta impresión, que habría que matizar por el peso real de la interlocución sindical, responde a una realidad de la cual no sólo son responsables los funcionarios y políticos de la Unión Europea, sino también, y en primer lugar, los restantes agentes socio-económicos, que no han sabido adaptarse con la suficiente rapidez al nuevo contexto político derivado de la integración europea.

Es necesario, por lo tanto, y con urgencia, abrir el Diálogo a nuevos interlocutores más enraizados en el tejido social y, como consecuencia, es necesario conseguir una interlocución directa con las organizaciones cuya estructura societaria, por sí misma, garantiza un profundo enraizamiento social.

Nos estamos refiriendo, en concreto, a las organizaciones de base «asociativa», articuladas en base a un poder social distribuido básicamente en función del criterio «un miembro-un voto»: asociaciones, cooperativas y mutualidades.

Tanto en el ámbito económico como en el denominado «Diálogo Civil», estas organizaciones son un puente imprescindible entre el ciudadano y las instituciones públicas, bien de los Estados Miembros, bien a nivel de la Unión Europea.

Como hemos dicho, la responsabilidad de la falta de interlocución de estas organizaciones no es exclusiva de las instituciones de la Unión Europea sino también, y en primer lugar, de la escasa consolidación de estas organizaciones a nivel europeo.

---

<sup>8</sup> La representación en el seno del CESE lleva aparejado necesariamente ser propuesto por el gobierno del Estado Miembro correspondiente como consejero del CESE para su posterior nombramiento. Por tanto, es imprescindible contar con respaldo del gobierno correspondiente. A su vez, El Comité de las Regiones, está integrado por cargos políticos. Es decir, la participación de los ciudadanos en dicho órgano es a través de representantes electos de instituciones locales de los estados miembros.

Precisamente como consecuencia de su base asociativa, son muy escasas las organizaciones de este tipo de carácter plurinacional y, por otro lado, las organizaciones representativas de las mismas a nivel europeo son recientes, débiles y, en ocasiones, de dudosa base representativa.

En efecto, si bien en cooperativas y mutualidades existen ya organizaciones europeas identificadas —La Asociación Europea de Cooperativas y Mutualidades (ACME), El Comité de Coordinación de las Asociaciones Cooperativas Europeas (CCACE), Cooperatives Europe (Plataforma común entre la Alianza Cooperativa Internacional y el CCACE, La Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades y Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF),— y que irán progresivamente consolidándose, en el ámbito de las asociaciones la situación y perspectivas son ciertamente más complejas.

La heterogeneidad de ámbitos de actuación, objetivos —en ocasiones contrapuestos—, estructura y dimensión hacen ciertamente difícil estructurar eficazmente la interlocución con las asociaciones en su conjunto (con independencia de las grandes ONGs articuladas a nivel europeo).

Como en otros ámbitos, es preciso también aquí diseñar una política a medio plazo en la que se tengan en cuenta:

- a. las asociaciones con una efectiva proyección plurinacional o europea.
- b. las asociaciones de ámbito local, regional o estatal pero cuya coincidencia o compatibilidad de objetivos hace posible a medio plazo configurar una interlocución europea, contando para ello con el esfuerzo mutuo de las asociaciones afectadas y de las instituciones públicas de la Unión Europea.
- c. la importancia de políticas activas de la UE destinadas a incentivar los canales de interlocución en los diversos ámbitos del diálogo con la Sociedad Civil.

## **7. Las cooperativas y la Economía Social como agentes económicos y sociales**

Durante los últimos años, un nuevo agente socio-económico organizado viene llamando a la puerta del Diálogo Social: las cooperativas y, en general, el ámbito cuasi-cooperativo que se ha denominado como Economía Social<sup>9</sup>.

Ya desde el siglo XIX, las cooperativas han venido representando una parte sustancial de la Economía europea en sectores como agricultura, distribu-

---

<sup>9</sup> Ver en particular, la Carta de Principios definidos por el European Standing Conference of Co-operatives, Mutual Societies, Associations and Foundations (CEP-CMAF), plataforma europea representante de la Economía Social a nivel europeo.

ción o crédito y, más recientemente, se están abriendo camino en servicios sociales e incluso en servicios a la empresa, construcción, artes gráficas, etc.

En numerosos estados miembros, las cooperativas asocian a porcentajes significativos de la mano de obra global del país y/o a importantes cuotas del valor añadido. Las cooperativas (y la Economía Social) tienen, de esta forma, un peso económico significativo en el conjunto del Economía europea<sup>10</sup> que obliga a tenerlas en cuenta a los efectos del Diálogo Socio-Económico<sup>11</sup>.

Pero no es sólo la dimensión económica cuantitativa de las cooperativas lo que las hace relevantes a efectos de la interlocución con la Sociedad Civil. Las cooperativas de servicios, crédito, consumo, etc., tienen una base social muy superior a su peso económico, a través de la asociación como miembros de los usuarios, consumidores o proveedores según los casos.

Tanto en el ámbito económico como en el denominado «Diálogo Civil», estas organizaciones son un puente imprescindible entre el ciudadano y las instituciones públicas, bien de los Estados miembros, bien a nivel de la Unión Europea. Es necesario, por lo tanto, y con urgencia, abrir el Diálogo a nuevos interlocutores más enraizados en el tejido social y conseguir una interlocución directa con las organizaciones cuya estructura societaria, por sí misma, garantiza un profundo enraizamiento social.

En ciertos Estados miembros, las cooperativas o la Economía Social han sido ya explícitamente reconocidas como «tercer pie» del Diálogo Social, junto a patronal y sindicatos<sup>12</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea, la interlocución con cooperativas y Economía Social viene planteándose con progresiva fuerza en los últimos años, tras un período de desconocimiento mutuo en buena parte derivado de la falta de consolidación de las organizaciones cooperativas de ámbito europeo.

## 8. La importancia de otros interlocutores: autónomos y fundaciones

De cara a la evolución a medio plazo de la interlocución con la Sociedad Civil europea, tiene especial interés la política a seguir con respecto a los autónomos y las fundaciones.

---

<sup>10</sup> En la Posición del CEP-CMAF sobre la Comunicación de la Comisión «El Diálogo Social Europeo, una fuerza para la innovación y el cambio», se indica que la Economía Social supone el 8% del total de empresas europeas y el 10% del empleo en la UE.

<sup>11</sup> En la Declaración de la Conferencia Internacional «Economía Social y Diálogo Social», Sevilla, 2004, se reclamaba «a los gobiernos y a la Comisión Europea reconocer a la Economía Social como un interlocutor social válido en el Diálogo Social y en el proceso de concertación social al mismo nivel que otros interlocutores sociales ya reconocidos».

<sup>12</sup> En particular, cabe destacar el «Pacto Andaluz por la Economía Social» en España.

Los autónomos —como hemos dicho— constituyen objetivamente una parte sustancial de la Economía europea<sup>13</sup>, con intereses y sensibilidades propias, y sólo este hecho ya de por sí justificaría la adopción de las medidas necesarias para asegurar que las opiniones de este colectivo son tenidas en cuenta en las políticas de la Unión Europea.

Ciertamente, el problema fundamental para corregir la falta de capacidad de interlocución de este sector reside, básicamente, en la escasa capacidad del mismo de estructurarse en organizaciones representativas globales.

En efecto, los autónomos tienen una gran capacidad de organizarse sectorialmente, pero hasta ahora han demostrado una muy escasa capacidad de organización para la defensa de los intereses comunes de los trabajadores/empresarios autónomos en cuanto tales.

No obstante, las tendencias recientes en algunos Estados Miembros acreditan que esta situación puede estar cambiando muy rápidamente y que, a través de iniciativas bien de las propias organizaciones de autónomos, bien desde ámbitos políticos, sindicales o gubernamentales, es posible articular organizaciones representativas generales que vayan abriendo el camino para una eficaz interlocución entre los autónomos y las instituciones públicas de la Unión Europea.

De cualquier forma, la debilidad de algunas estas organizaciones apunta a la conveniencia de soportarlas en otro tipo de estructuras representativas sectoriales ya asentadas, en lugar de partir de cero (numerosas de estas estructuras no tienen sólo carácter representativo, sino también de prestación de servicios, con frecuencia a través de sociedades cooperativas).

Otro grupo de agentes sociales con mecanismos de interlocución inciertos son las fundaciones.

Las fundaciones constituyen entre sí asociaciones comunes de carácter representativo para la defensa de sus intereses comunes como tales fundaciones.

La importancia de las fundaciones en la estructuración de la Sociedad Civil hace imprescindible tener en cuenta la opinión de estos agentes en la elaboración de las políticas europeas.

En el ámbito europeo, una representación de las fundaciones se encuentra canalizada a través de la estructura global de la Economía Social conocida como CEP-CMAF.

---

<sup>13</sup> Según el documento «El Diálogo Social Europeo y el trabajo autónomo», Madrid, 2004, en la Europa de los quince este sector abarca «más de 25 millones de ciudadanos que ejercen una actividad económica por cuenta propia que significa su principal fuente de renta», indicando además que «en algunos Estados, como España, Italia, Portugal o Grecia, estos trabajadores independientes, o titulares de microempresas, representan un porcentaje superior al 20% de la población activa y más de un 80% de la estructura empresarial de sus respectivos países».

Muy posiblemente, sería conveniente tener en cuenta al respecto las diferencias esenciales existentes entre las distintas fundaciones, en función de su respectiva composición. En efecto, frente a fundaciones controladas por gobiernos o grupos empresariales, otras, de forma directa o indirecta, tienen una importante base asociativa que les da también una legitimidad añadida como interlocutores de la Sociedad Civil.

De cualquier forma, las diferentes modalidades de fundaciones constituyen un agente decisivo en la organización de la Sociedad Civil y, como tales, deben ser reconocidas y escuchadas.

## **9. Necesidad de políticas activas de impulso de las organizaciones representativas**

Las dificultades de clarificación y asentamiento de los distintos ámbitos de diálogo y de los diferentes interlocutores, exigen —como ya hemos dicho— una gestión activa bidireccional tanto desde las instituciones de la Unión Europea como de los propios agentes afectados cara a una eficaz configuración del Diálogo Social, Económico y Civil.

Los agentes sociales y económicos deben ser conscientes de la creciente influencia que los debates y decisiones de la Unión Europea tienen sobre el conjunto de los Estados miembros y, consecuentemente, efectuar los esfuerzos necesarios para disponer de organizaciones de ámbito europeo eficaces y, en general, de los medios de captación, acumulación, generación y difusión de información y conocimiento al respecto necesarios para defender sus intereses en Europa.

Pero, a la vez, las instituciones europeas (no sólo la Comisión Europea, sino también el Consejo, el Parlamento y el Comité de las Regiones) deben poner los medios necesarios para asegurar la eficacia del diálogo con la Sociedad Civil europea y, en particular, asegurar la existencia de organizaciones representativas a nivel europeo de los diversos agentes socioeconómicos, y que estas organizaciones son capaces a la vez de captar y analizar las opiniones e intereses de los agentes de su sector, convertirlos en propuestas de interés para las instituciones de la UE y gestionar dichas propuestas de forma eficaz.

Ello puede exigir actuaciones valientes de apuesta decidida en casos concretos por uno u otro ámbito de interlocución, y haciendo estas políticas de fomento compatibles con la ecuanimidad e imparcialidad necesarias a la hora de ayudar a la consolidación de unas u otras organizaciones.

En conclusión, respondiendo a la realidad de la Sociedad Civil europea, sería deseable reconocer la existencia de tres tipos de interlocutores:

- a. los «agentes económicos» (organizaciones de empleadores, cámaras de comercio)
- b. los «agentes sociales» (sindicatos y ONGs básicamente)
- c. los «agentes a la vez económicos y sociales» (cooperativas, mutualidades, autónomos, fundaciones, artesanos, etc.)

La política de las instituciones europeas al respecto ha sido hasta ahora insuficiente. Urge que, cuanto antes, se adopten «políticas activas» de estímulo de la eficaz estructuración del diálogo con los ciudadanos, mediante medidas normativas y de asignación de recursos que incidan tanto en el ámbito privado como el público y que aseguren que, en el medio plazo, se produce un cambio cualitativo esencial en la realidad de la participación de los ciudadanos en la construcción europea.