

TRABAJO EFECTUADO POR:

**ANTONIO JOSÉ VÉLEZ TORO**

*Doctorando en Derecho. Universidad de Granada.*

---

## ***Sumario:***

---

I. Introducción.

1. Los entes consultivos.
2. Administración Pública y participación ciudadana: la Administración participada.

II. Fundamentos jurídicos para la creación del Consejo Económico y Social.

1. Premisas constitucionales.
2. Las razones del legislador.

III. Concepto y naturaleza jurídica.

1. Aproximación conceptual.
2. *Excursus* acerca de su naturaleza jurídica.

**NOTA:** *Agradezco al profesor DR. ÍNIGO DEL GUAYO CASTIELLA la dirección y sugerencias aportadas para la realización del presente trabajo.*

## I. INTRODUCCIÓN

La presente reflexión trata de realizarse nítidamente desde el campo jurídico (1) por entender que es el lugar más idóneo para tratar un órgano consultivo del Gobierno de la Nación cuya composición trata de reflejar la heterogeneidad, y hasta contrariedad, de intereses económicos, sociales y profesionales que subyacen en la sociedad española (2).

La singularidad del Consejo Económico y Social (en adelante, CES) se encuentra en la posibilidad de comprender una misma institución desde una doble óptica. Desde la Administración Pública, que se configura para atender su finalidad consultiva, y desde el administrado, que se integra orgánicamente en dicha Administración a través de los representantes de sus intereses (3).

No obstante, no debe perderse de vista que quien tiene ya el poder de decisión es el que consulta a las personas situadas bajo su autoridad con el fin de esclarecer la toma de decisiones (4).

---

(1) A tal efecto, R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, «El Consejo Económico y Social: un órgano de incierto futuro», *Relaciones Laborales*, 1991, t. II, sostiene que el Consejo Económico y Social «se inscribe, decididamente, en una vía institucionalizada que se encuadra, de lleno, en los cánones del Derecho Administrativo», pág. 1.206.

(2) A. NIETO GARCÍA, «La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, Núm. 76, enero-abril 1975, págs. 27 y 19, señala que la vocación del Derecho administrativo moderno consiste en asegurar la realización de los intereses colectivos, sin ceder por ello un paso en la defensa hasta ahora montada de los intereses individuales; en ese sentido apunta que el Derecho administrativo constituye una respuesta de técnica jurídica -y de técnica sustancial, no meramente formal- a una nueva situación: el reconocimiento de la existencia de unos intereses colectivos que no son la suma de los intereses individuales.

(3) Véase T. FONT I LLOVET, «Algunas funciones de la idea de participación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 45, enero-marzo 1985, pág. 45, ss.

(4) Véase J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «Las funciones consultivas en el Estado democrático», *Documentación Administrativa*, Núm. 226, abril-junio 1991, pág. 27.

## 1. Los entes consultivos (5).

Las instituciones que dan cuerpo al Derecho administrativo pueden ser analizadas desde la distribución de funciones como activas, consultivas o de control. Según su grado de autonomía serán clasificadas desde simples órganos administrativos hasta entes con personalidad jurídica.

La tutela de los distintos bienes jurídicos está en el origen de las instituciones jurídicas. Su común denominador será servir eficazmente al interés general específico en el que tienen su origen y razón de ser.

El elemento que caracteriza al propio concepto de órgano consejero es la naturaleza de la actividad desarrollada por este tipo de órganos, es decir, la actividad consultiva (6). Para N. BOBBIO *«en todo ordenamiento jurídico junto a los órganos deliberantes están los órganos consultivos, los cuales tienen precisamente la competencia, no ya de impartir órdenes, sino de dar consejos»* (7).

El profesor T. FONT I LLOVET entiende por órgano consultivo todo aquel *«órgano administrativo al que el ordenamiento le atribuye con carácter permanente la función de aconsejar, asesorar y suministrar elementos de juicio a los demás órganos de la Administración Pública y, de forma señalada, a los órganos activos que manifiestan la voluntad resolutoria de la Administración»* (8). Entre los que recoge a *«aquellos órganos consultivos que, presentando una formación colegiada, obedecen en su composición a criterios representativos»* (9).

(5) Véase R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II. Organización y empleo público*, 8.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1994, pág. 336, ss.; R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho administrativo*, 15.ª ed., Madrid, Trivium, 1993, pág. 185; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Aspectos de la Administración consultiva», en *La Administración española*, 2.ª ed., Madrid, IEP, 1964, pág. 54, ss.; L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho administrativo*, 3.ª ed., Madrid, Civitas, 1993, t. I, pág. 214, ss. y 289, ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, 9.ª ed., Madrid, Tecnos, 1989, vol. I/2, pág. 147, ss.

(6) T. FONT I LLOVET, «Órganos consultivos», *Revista de Administración Pública*, Núm. 108, septiembre-diciembre 1985, pág. 53.

(7) N. BOBBIO, *Teoría General del Derecho*, 1.ª ed., Madrid, Debate, 1992, pág. 77. Para el referido autor *«...En la teoría de los actos jurídicos se distinguen los actos de voluntad de los actos de representación y de sentimiento, y mientras una orden es clasificada entre los actos de voluntad, un consejo o una opinión es clasificado entre los actos de representación, porque no es una declaración de voluntad sino que su fin es siempre y solamente el de aconsejar... Ahora bien, lo que caracteriza los actos de los órganos consultivos o consejos frente a los mandatos u órdenes es precisamente... el hecho de que éstos tengan la función de guiar o dirigir el comportamiento de los otros, sin que esta guía tenga la eficacia de los mandatos, y que esta menor eficacia se revele en el hecho de que la persona o las personas a las cuales se dirigen no estén obligadas a seguirlos, o sea, lo que en el lenguaje jurídico se expresa diciendo que los consejos no son vinculantes (cuando se dice que un consejo es obligatorio no quiere decir que sea obligatorio pedirlo, quedando libres luego de seguirlo o no). Esto no quiere decir que todos los actos que en el derecho se denominan «consultas» sean consejos en el sentido ya explicado: se llaman consejos también aquellas relaciones sobre determinados proveimientos a seguir, cuyo fin no es el de guiar el comportamiento de los otros, sino sólo de iluminar a quien debe tomar una decisión, esto es, como se suele decir, dar los suficientes elementos de juicio para que quien debe decidir lo haga con unas razones conocidas. En este caso el consejo no tiene función directiva sino solamente informativa»*, *ibíd.*, *íd.*

(8) T. FONT I LLOVET, «Órganos ...», *artículo cit.*, pág. 55.

(9) *Ibíd.*, pág. 61.

Por su parte, GARCÍA FERNÁNDEZ clasifica los entes consultivos en órganos en la cadena de decisión y mando, órganos de coordinación y órganos de participación de la sociedad (10). La especificidad de estos últimos, en los que se encuadraría el CES, se encuentra en que el órgano público que integra a dichos representantes tiene atribuidas única y exclusivamente funciones consultivas (11).

## 2. Administración Pública y participación ciudadana: la Administración participada (12).

A *grosso modo* la participación hace referencia a la influencia de los ciudadanos, individualmente o agrupados, en la orientación política del país.

El principio de participación, entendida ésta como soberanía puesta en práctica, es una especificidad del Estado democrático (13). JELLINEK denominaba a la participación del ciudadano en las funciones públicas etapa de *Status Activae Civitatis*, teniendo por consecuencia el desarrollo en profundidad del Estado democrático (14).

El artículo 9.º 2 de la *Norma normarum* habla de participación en la esfera política, económica, cultural y social conminando a los poderes públicos en dos direcciones. De una parte, eliminando los obstáculos o impedimentos y, de otra, promocionando las condiciones que hagan posible la participación, en su dimensión individual y grupal (15).

(10) J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *artículo cit.*, pág. 28, ss.

(11) C. SAGASTUME ASENSIO y M. J. GARCÍA VIÑA, «Órganos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas», *Documentación Administrativa*, Núm. 226, abril-junio 1991, apuntan como primera conclusión que «la función consultiva, como vía para la coordinación interadministrativa y para la participación ciudadana, requiere seguir siendo ampliada y reforzada a través de órganos colegiados», pág. 262.

(12) Véase M. SÁNCHEZ MORÓN, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, Núm. 89, mayo-agosto 1979, pág. 171, ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», en AAVV, *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989, pág. 437, ss.; A. MESA SEGURA, *Participación de los administrados en la obra de la Administración*, Granada, 1933, pág. 57, ss.; S. MUÑOZ MACHADO, «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», *Revista de Administración Pública*, Núm. 84, septiembre-diciembre, 1977, pág. 519, ss.; F. ALONSO SOTO, «Ideas para configurar el Consejo Económico y Social», *Revista de Trabajo*, Núm. 89, enero-marzo 1988, pág. 103, ss.; A. PÉREZ MORENO, «Crisis de la participación administrativa», *Revista de Administración Pública*, Núm. 119, mayo-agosto 1989, pág. 91, ss.; A. SÁNCHEZ BLANCO, «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho», *Revista de Administración Pública*, Núm. 119, mayo-agosto 1989, pág. 133, ss.

(13) A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho constitucional español*, vol. I, 1.ª ed., Madrid, Átomo Ed., 1985, págs. 17 y 29.

(14) T. FONT I LLOVET, «Algunas funciones ...», *artículo cit.*, entiende la participación como «instrumento de definición del contenido de los derechos sociales -e, incluso, del propio concepto de los mismos-, así como de su satisfacción», pág. 52.

(15) Véase A. TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, vol. I, pág. 64, ss.

Desde el punto de vista del administrado, de los tres tipos de participación ciudadana sobre las funciones administrativas: orgánica, funcional y cooperativa (16), debemos concluir que la actuación en el CES es de tipo orgánico ya que implica la inserción ciudadana en el mismo (17).

La creación constitucional del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo italiano (18) y el Consejo Económico y Social francés (19) supuso la aparición de un nuevo «consejero colectivo» que pretendía trasladar a los poderes públicos la multiplicidad de intereses (20). Sin embargo, no faltó quien quiso ver en este nuevo fenómeno del *Ius publicum* la gestación de una nueva cámara parlamentaria o parlamento económico y social (DE GAULLE) (21).

(16) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 6.ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pág. 87.

(17) Para T. FONT I LLOVET, «Algunas funciones ...», artículo cit., «el ordenamiento constitucional tiende a promover una estructuración general de la sociedad y del Estado como cuerpos "participados" o "participativos", inclinándose, tal vez por las técnicas de participación organizada, es decir, que prevalece, quizá, la concepción de "organizar" la participación por medio de estructuras -públicas o privadas- que van a canalizar la participación y a devenir sujetos activos de la misma», pág. 46. También véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Principios y modalidades de la participación ...», op. cit., pág. 443, ss.

(18) Artículo 99 de la Constitución italiana de 1947:

«El Consejo Nacional de Economía y Trabajo se compondrá, de acuerdo con las normas establecidas por la ley, de expertos y representantes de las categorías productoras. Será un organismo de consulta de las Cámaras y del Gobierno en las materias y con arreglo a las funciones que le atribuya la ley. Tendrá iniciativa legislativa, pudiendo contribuir a la elaboración de las leyes económicas y sociales, según los principios y dentro de los límites establecidos por la ley».

Cfr. A. VILLAVICENCIO RÍOS, «Los Consejos Económicos y Sociales en los países europeos», en OJEDA AVILÉS, A., (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, Trotta, 1992, pág. 65, ss.; G. DE RUEDA ESCARDO, «Los Comités Económicos y Sociales en Europa Comunitaria» *Documentación Administrativa*, Núm. 193, enero-marzo 1982, pág. 279, ss.; J. L. GARCÍA RUIZ, *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*. Madrid, Consejo Económico y Social, 1994, pág. 46, ss.; F. ALONSO SOTO, artículo cit., pág. 111, s.; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *Los Comités Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid, *Ibidem* Ed., 1993, pág. 233, ss.; G. MAESTRO BUELGA, «El momento consensual de la planificación: notas sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 82, octubre-diciembre 1993, pág. 77, ss.

(19) Arts. 69, 70 y 71 de la Constitución de la V República Francesa:

Artículo 69: «El CES, a propuesta del Gobierno, da su opinión sobre los proyectos de ley, de ordenanzas o de decretos, así como sobre las propuestas de ley que le son sometidas. Un miembro del CES puede ser designado por éste para exponer ante las Asambleas parlamentarias la opinión del Consejo sobre los proyectos o propuestas de ley que le han sido sometidas».

Artículo 70: «El CES puede ser igualmente consultado por el Gobierno sobre cualquier problema de carácter económico o social que interese a la República o a la Comunidad. Todo plan o proyecto de ley o programa con carácter económico o social le será sometido preventivamente para su parecer».

Artículo 71: «La composición del CES y sus normas de funcionamiento se fijan por una ley orgánica».

Cfr. A. VILLAVICENCIO RÍOS, op. cit., pág. 69, ss.; G. DE RUEDA ESCARDO, op. cit., pág. 269, ss.; J. L. GARCÍA RUIZ, op. cit., pág. 41, ss.; F. ALONSO SOTO, artículo cit., pág. 108, s.; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, op. cit., pág. 157; G. MAESTRO BUELGA, artículo cit., pág. 76, s.

(20) No se olvide que fue la Constitución alemana de Waimer la primera en instaurar el Consejo Económico del Reich en su artículo 165. No obstante, para J. DE ESTEBAN, «La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 155, septiembre-octubre 1967, pág. 59, el primer Consejo Económico data de 1880, fecha en que Bismarck quiso oscurecer el papel del Parlamento por medio de la creación de esta nueva Cámara, reclutada en base a intereses económicos.

(21) J. M. ZUFIAUR NARVAIZA, «El Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales*, Núm. 20, 1990, pág. 56.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA CREACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

### 1. Premisas constitucionales.

Los intentos de fundamentación de un CES en el ámbito del Estado español comenzaron con la fórmula del artículo 131 de la Constitución de 1978 que abre en su apartado primero la posibilidad legal de «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (22). La potestad planificadora se plantea con el siguiente alcance:

Su instauración será potestativa, ya que la dicción del 131.1 se produce en términos de posibilidad («*El Estado podrá*»).

Habrà de ser general. A tal efecto, la STC 29/1986, de 20 de febrero, establece que «... *el artículo 131 de la CE responde a la previsión de una planificación económica general... Ello no quiere decir, obviamente, que no entre en el ámbito de la libertad del legislador -dentro del marco constitucional- el llevar a cabo la planificación por Ley, y previas las consultas que se estimaran pertinentes en la fase de elaboración de cada plan, para garantizar su mayor acierto y oportunidad*» (Fundamento Jurídico Tercero) (23).

Serà de carácter indicativo, en el más escrupuloso respeto tanto de los derechos y libertades (singulamente del art. 38 de la Carta Magna) como de las competencias de las distintas instituciones públicas.

(22) Cfr. L. M. CAZORLA PRIETO, «Artículo 131» en F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española*, 2.ª ed. ampliada, Madrid, Civitas, 1985, pág. 1.920, ss.; A. SÁNCHEZ DE VEGA, «Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos* (NE), Núm. 80, abril; junio 1993, pág. 161, ss.; M. BASSOLS COMA, «Artículo 131: La planificación económica», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, EDERSA, 1985, t. X, pág. 102, ss.; A. TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, vol. I, pág. 306, ss.; J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, 1.ª ed., Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1994, pág. 373, ss.; A. SANTANA GÓMEZ, «El Consejo Económico y Social español», en A. OJEDA AVILÉS (Coord.), *op. cit.*, pág. 12, ss.; M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El Consejo Económico y Social, un reto para las partes sociales», *Relaciones Laborales*, 1991, t. I, pág. 62.; J. L. GARCÍA RUIZ, «La constitucionalización en España de un Consejo para la Planificación», en *op. cit.*, pág. 61, ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, *cit.*, pág. 203, s.; A. ALONSO UREBA, *La empresa pública. Aspectos Jurídico-Constitucionales y de Derecho Económico*, Madrid, Montecorvo, 1985, pág. 136, ss.; F. ALONSO SOTO, *artículo cit.*, pág. 116, ss.; A. SÁNCHEZ BLANCO, *artículo cit.*, pág. 168, ss.; M. BONACHELA MESA y S. RUIZ TARRÍAS, «El modelo de Consejo Económico y Social recogido en la Constitución de 1978. A propósito de la Ley 21/1991, de 17 de junio», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, Núms. 17-20, 1989-1992, pág.250, ss.

(23) En sentido análogo, SsTC 186/1988, 227/1988 y 103/1989. Véase M. BASSOLS COMA, «La planificación y la intervención pública en la economía», en AAVV, *La empresa en la Constitución española*, Pamplona, Aranzadi, 1989, pág. 150.

La finalidad de la planificación será de progresión hacia el Estado social, tanto en su dimensión social como regional, según se desprende de la dicción del 131.1 *in fine*:

- a) Atender a las necesidades colectivas.
- b) Equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial; y
- c) Estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (24).

Se establecerá a través de ley ordinaria («*mediante ley*»), ya que «*cuando en la Constitución se contiene una reserva de ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de Ley orgánica -y no una reserva de Ley ordinaria- sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental*» (25). L. M. CAZORLA PRIETO centra la negativa a la utilización del Decreto-Ley por afectar al contenido esencial de los derechos y libertades del Título Primero (26). No obstante lo anterior, la expresión «*ley*» junto con la necesidad de constituir «*un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley*» (art. 131.2 de la CE) impiden pensar en el Decreto-Ley.

La elaboración de los proyectos de planificación -a tenor del art. 131.2 de la Constitución- se hará por el Gobierno de la Nación con participación, de un lado, de los distintos sectores sociales y económicos (*dimensión social y económica*) y, de otro, de las Comunidades Autónomas (*dimensión territorial*) (27).

En relación a la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación, es doctrina del TC que «*desde el punto de vista competencial, la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos*» (28); el legislador estatal «*puede, a través de los planes previstos en el artículo 131 de la CE, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y*

(24) A. TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, vol. I, pág. 311; M. BONACHELA MESA y S. RUIZ TARRÍAS, *artículo cit.*, pág. 255.

(25) STC de 13 de febrero de 1981.

(26) L. M. CAZORLA PRIETO, *op. cit.*, pág. 1926.

(27) Véase L. M. CAZORLA PRIETO, *op. cit.*, pág. 1930, ss.; A. TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, vol. I, pág. 308, ss.; M. BASSOLS COMA, «Artículo 131: La planificación económica», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *op. cit.*, pág. 113, s.; M. BONACHELA MESA y S. RUIZ TARRÍAS, *artículo cit.*, pág. 257, s.; G. ZANGARI, «Profili costituzionali della partecipazione sindacale alla pianificazione economica», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Núm. 3, 1964, pág. 549, ss.; F. FACCIN, «La partecipazione tra istituzioni e sindacato», *Rivista de Diritto del Lavoro*, Núm. 1/1978, pág. 257, ss.

(28) Acerca de los CES de las Comunidades Autónomas véase J. MAEZTU GREGORIO DE TEJADA, «Los Consejos Económicos y Sociales Regionales», en A. OJEDA AVILÉS (Coord.), *op. cit.*, pág. 73, ss.; J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 131, ss. Y como antecedente más próximo véase A.-V. SEMPERE NAVARRO, «El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Núm. 12, 1982, pág. 597, ss.; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 71, ss.



*de sectores económicos concretos -dado que el art. 149.1.13 de la CE no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica- pero no puede establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas» (29).*

El Consejo que aparece en el artículo 131 de la Constitución -al que el constituyente descartó expresamente el nombre específico de CES- está claramente supeditado a las tareas de la planificación de forma que aparecería y desaparecería con ella (30).

A juicio de RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER el artículo 131.2 de la Constitución Española contrasta con el tratamiento que este tipo de organismos ha recibido en otras Constituciones próximas, como la italiana y la francesa, en las que aparece expresamente consagrado (31), mientras que nuestro constituyente posiblemente para distanciarse de la experiencia inmediatamente precedente de mecanismos de integración forzosa de representación económicos y sociales, ha querido dejar en un plano deliberadamente abierto la existencia del CES (32). A este respecto, no se olvide como antecedente en nuestro ordenamiento jurídico el «Consejo de Economía Nacional», órgano especializado, cuyos miembros eran designados por el Jefe del Estado (33).

Dada la clara divergencia entre el actual CES, con valor de órgano consultivo infraconstitucional, y el Consejo del artículo 131 de la Norma Fundamental podemos preguntarnos por motivos de economía y eficacia si se podría aprovechar la estructura del CES para crear el Consejo del artículo 131 de la Constitución mediante un CES ampliado provisionalmente durante el proceso planificador.

El Consejo del artículo 131 aparecería sólo para planificar y con participación de las Comunidades Autónomas (34). Crearlo para realizar otra cosa permanentemente que no sea planificar es, cuando menos, aconstitucional (35). Ahora bien, nada impide que puesto que existe este órgano pueda ver

(29) STC 76/1983, de 5 de agosto, Fundamento Jurídico Cuarto.

(30) *Cfr.* A. SÁNCHEZ DE VEGA, *artículo cit.*, pág. 163; L. M. CAZORLA PRIETO, *op. cit.*, pág. 1932; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 29; G. MAESTRO BUELGA, *artículo cit.*, pág. 83.

(31) Véase A. VILLAVICENCIO RÍOS, *op. cit.*, pág. 53, ss.

(32) M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El Consejo ...», *artículo cit.*, pág. 62.

(33) El Consejo de Economía Nacional fue creado por Ley de 4 de junio de 1940 y estructurado por Decreto de 13 de septiembre de 1957. Véase J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, EDERSA, 1967, pág. 686, ss.; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 23, ss.

(34) Sobre planificación de detalle y competencias económicas de las Comunidades Autónomas, véase, STC 29/1986, de 20 de febrero, Fundamento Jurídico Cuarto.

(35) Expresión con la que tratamos de sobreavisar acerca de los patentes -a nuestro entender- visos de inconstitucionalidad que puede acarrear la medida. En sentido diferente, véase F. ALONSO SOTO, *artículo cit.*, pág. 120, s.

incrementadas transitoriamente sus competencias -mediante ley- para planificar, siempre y cuando se incorporen las Comunidades Autónomas (36). Tras la planificación, el CES retornaría a sus competencias.

Asimismo, se han esgrimido como fundamento del CES los artículos 9.º 2, 40.1, 105 a) y 129.1, descartándose los artículos 7.º y 28, todos ellos de la Constitución Española de 31 de octubre de 1978 (37).

La fundamentación de las distintas fórmulas de participación orgánica, incluyendo la del CES, no puede derivarse del derecho de audiencia proclamado por el artículo 105 a) de la Constitución Española ya que el mismo se ejerce desde fuera de la Administración (38).

El artículo 40.1 de la Norma Fundamental, según el cual los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica, atendiendo en especial a la realización de una política de pleno empleo (39), e incluso el artículo 129.1 («*la ley establecerá las formas de participación ... en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general*») (40).

Sin embargo, existe coincidencia en que ni del artículo 7.º ni del artículo 28.1 de la Carta Magna se podría deducir la necesidad de crear un instrumento de participación de sindicatos y asociaciones empresariales en el proceso de adopción de decisiones gubernamentales que inciden sobre la política económica o social (41). El Tribunal Constitucional ha declarado que el contenido esencial de la libertad sindical no ampara «*estar presente en todo caso en los centros en que se toman*

(36) Aunque J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 127, ss., sostiene que el suministro de previsiones por las Comunidades Autónomas no tiene que pasar necesariamente por la presencia en el Consejo, creemos que la ley que desarrolle el Consejo *ad hoc* del artículo 131.2 de la CE habrá de recoger, en su composición, la representación de los distintos territorios autónomos. En sentido opuesto manifiesta F. ALONSO SOTO que «*no es que la Constitución lo diga expresamente, pero si las Comunidades Autónomas deben facilitar previsiones para la planificación económica, parece lógico que se incorporen al Consejo destinado a tal fin. Cabría pensar que el Consejo habrían de integrarlo exclusivamente los grupos de interés y que las Comunidades Autónomas enviarán, entonces, sus previsiones y propuestas al Gobierno o al propio Consejo, pero una interpretación tan restrictiva del texto constitucional ha de rechazarse por muchas razones, entre ellas la de que no favorece la unidad y solidaridad nacional a efectos de participación*», artículo *cit.*, pág. 124, ss.

(37) El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Sr. MARTÍNEZ NOVAL, presentó el proyecto de ley en el Congreso apoyándose en el artículo 105 de la CE, mientras que en el Senado lo basó en el 9.º 2 de la Norma Fundamental, citado por J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 93, ss.

(38) Cfr. J. CRUZ VILLALÓN y A. SANTANA GÓMEZ, «Una vía de institucionalización social: el Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales*, 1991, t. II, pág. 133, s.; J. L. GARCÍA RUIZ, «La representación de intereses desde la teoría constitucional», en *op. cit.*, pág. 23, ss.; J. M. CASTELLA ANDREU, «La participación ciudadana en la Administración Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 34, septiembre-diciembre 1992, pág. 39, ss.; R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, artículo *cit.*, pág. 1205; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 42.

(39) Véase A. SANTANA GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 15; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 30.

(40) En este sentido, véase T. SALA FRANCO e I. ABIOL MONTESINOS, *Derecho Sindical*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo blanch, 1992, pág. 305.; J. CRUZ VILLALÓN y A. SANTANA GÓMEZ, artículo *cit.*, pág. 136.

(41) Véase A. SANTANA GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 15; J. CRUZ VILLALÓN y A. SANTANA GÓMEZ, artículo *cit.*, pág. 137.

las decisiones de política social o económica, pues esa participación en organismos tripartitos no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida» (42).

A mayor abundamiento, el TC tiene sentado que «los destinatarios del derecho de participación del artículo 23.1 de la CE son los ciudadanos y ... tal precepto no reconoce a los sindicatos el derecho a ser consultados por organismos institucionales del Estado para tratar de asuntos públicos como el empleo u otros semejantes» (43). No obstante, ésta es una interpretación discutible por reductiva del artículo 23 de la Constitución Española (44).

Si bien puede ser cierta la crítica metajurídica en el sentido de que la mejor forma de arraigar un poder es introduciendo a los destinatarios en el mismo, disminuyendo la capacidad de defensa de los intereses representados a manos de los representantes integrados en los procesos de toma de decisiones administrativas (45), no es menos cierto el mandato claro, terminante y actuante del artículo 9.º 2 de nuestra Norma Fundamental dirigido a los poderes públicos, en términos nada alienantes de «... promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (46). La pregunta jurídico-pública sigue en pie: ¿las fórmulas legales de participación establecidas dan satisfacción al mandato del artículo 9.º 2 de la Carta Magna o son insuficientes? (47) En cualquier caso, y por lo que al CES se refiere, hay que tener muy presente que representación de intereses y consulta son cometidos difíciles de conciliar ya que cada parte quiere mantener sus posiciones, lo que implica una mayor dificultad para el consenso y las opiniones comunes (48).

## 2. Las razones del legislador.

El Preámbulo de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES, evita toda referencia expresa a la Constitución, si bien plagia el artículo 9.º 2 en su comienzo al tiempo que reafirma el papel de los agentes económicos y sociales en el desarrollo del «Estado Social y Democrático de Derecho».

(42) STC 39/1986, de 31 de marzo, Fundamento Jurídico Tercero.

(43) SsTC 53/1982, de 22 de julio, 23/1983, de 25 de marzo, y 217/1988, de 21 de noviembre.

(44) Así viene a señalarlo F. DURÁN LÓPEZ, *Jurisprudencia Constitucional y Derecho del Trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pág. 171.

(45) T. FONT I LLOVET, «Órganos consultivos», *artículo cit.*, pág. 62.

(46) Véase I. DE OTTO Y PARDO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 2.ª ed., Barcelona, Ariel, 1991, pág. 24, ss.; A. TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, vol. II, 1986, pág. 63, ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso ... II, op. cit.*, pág. 62.

(47) Cfr., M. SÁNCHEZ MORÓN, *artículo cit.*, pág. 188, ss.

(48) J. M. ZUFIAUR NARVAIZA, *artículo cit.*, pág. 60.

El problema de ubicación constitucional ha venido dado por los intentos de buscar cauces institucionales de diálogo social forzando el artículo 131 de la Norma Fundamental y, de paso, desvirtuar la finalidad consultiva de un CES infraconstitucional (49). Así, el Acuerdo Básico Interconfederal de 1979 disponía: «*CEOE y UGT contemplan, a su vez, la urgencia de un proyecto de ley, a fin de constituir el CES previsto en la Constitución, para que las distintas fuerzas sociales dispongan de un terreno común en el que pueda producirse el diálogo y la negociación y pudiera afectar a los grandes temas económico-sociales*» (50). De la búsqueda de un instrumento de concertación social -que no órgano consultivo *stricto sensu*- (51) se pasa al Acuerdo Económico y Social para 1985-1986 que, en términos más matizados, suscribe: «*A iniciativa del Presidente del Gobierno, las partes firmantes coinciden en la conveniencia de disponer, durante la vigencia del presente acuerdo, de un Organismo de consulta y asesoramiento al Presidente, en materia de política socio-económica. Su composición, funciones y normas de procedimiento serán las que en su día determine el Presidente, previa consulta a las Confederaciones firmantes*» (art. 19) (52). Ello implicaba subordinar el órgano al Presidente del Gobierno y en tanto se mantuvieran los pactos tripartitos de los que emanaba (53).

Al mismo tiempo, la otra gran central sindical no firmante de ninguno de los acuerdos vistos siempre postuló por un CES en el marco de la planificación a que alude el artículo 131.1 de la Constitución Española (54).

Las pretensiones de diálogo social se mantienen como residuo en la Exposición de Motivos de la Ley 21/1991 («Al tiempo, ... el CES sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados en amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales.»); sin embargo, no pasan del «Preámbulo» al no figurar entre sus competencias la función concertadora (55).

(49) Para una visión distinta, *Cfr.* J. L. GARCÍA RUIZ, «A modo de conclusión: un viaje a ninguna parte», en *op. cit.*, pág. 125, ss. Asimismo, sobre prácticas formales e informales de consulta sobre legislación social, véase A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y J. GARCÍA MURCIA, *Derecho del Trabajo*, 4.ª ed., Madrid, Tecnos, 1995, pág. 108, s.

(50) El ABI fue firmado el 10 de julio de 1979. Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 32, ss.

(51) Para F. ALONSO SOTO, *artículo cit.*, pág. 123, un CES anclado en el artículo 131 de la CE podría asumir pactos sociales bajo el prisma de que dicho precepto constitucional ni los incluye, ni los excluye.

(52) El Acuerdo Económico y Social fue firmado entre CEOE, CEPYME, UGT y Gobierno el 9 de octubre de 1984.

(53) Como puede desprenderse no cabe mayor fragilidad para el «*consejero social*», aparte del reduccionismo de intereses representados dejando de lado otras sensibilidades profesionales, sociales y sindicales. Véase J. DE ESTEBAN, *artículo cit.*, pág. 66, s.

(54) Véase A. OJEDA AVILÉS, «¿Qué Consejo Económico y Social?», en *Los Consejos Económicos y Sociales*, *op. cit.*, pág. 94.

(55) El propio Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Sr. MARTÍNEZ NOVAL, durante el Debate de Totalidad de la Ley en el Congreso manifestó abiertamente que «*el Consejo que se crea no es un órgano de negociación o de concertación. Es evidente que en nuestro sistema de relaciones laborales, presidido por los principios de libertad sindical y de autonomía de las partes, la negociación y la concertación se realizan en otras instancias y por otros métodos, pero sin duda, sin duda alguna, un órgano de las características del Consejo puede ir creando, va a ir creando -estimo yo- las condiciones y madurando aquellas posiciones que terminen por hacer más fácil y fluida una negociación en otras instancias*», Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones Núm. 96, de 13 de marzo de 1991.

### III. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

#### 1. Aproximación conceptual.

El artículo 1.º 2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, procede a definir el CES en estos términos: «El Consejo es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral» (56) (57).

Del concepto legal destacan, a nuestro modo de ver, los siguientes rasgos:

- a) El CES español se enmarca dentro de los modelos con función de consulta legislativa (58).
- b) La función consultiva del CES se subordina a la actividad normativa del Gobierno en el indicado ámbito material. La función consultiva podía haberse extendido también a la consulta del legislativo, o al menos, como el francés, explicar ante las asambleas parlamentarias el parecer del Consejo relativo a proyectos o propuestas que le hayan sido sometidas (59). RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER apuntan que *«tampoco cabe excluir la posibilidad de que existan iniciativas parlamentarias, aunque la Ley 21/1991 no las haya previsto, para que dentro de las facultades reconocidas a las Cortes, órganos de las mismas puedan solicitar del Consejo informaciones u opiniones»* (60).

Esta participación se materializa en la emisión de informes y dictámenes. No obstante, el Consejo podrá, por propia iniciativa, elaborar informes o estudios sobre una serie de materias.

---

(56) Así lo afirmó el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Sr. MARTÍNEZ NOVAL, durante la presentación del proyecto de ley creadora del Consejo Económico y Social al decir que *«El Consejo, como dice el artículo 1.º del Proyecto, es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, esto es, un órgano que responde básicamente a lo que podríamos denominar modelo europeo, modelo comunitario de Consejo Económico y Social. No es, y me interesa aclararlo, un órgano de concertación o negociación, sino de opinión; no es un órgano de planificación, sino de consulta; no es un órgano que reemplace a organismos consultivos; tampoco tiene, señorías -e importa decirlo en este ámbito- vocación de tercera Cámara, sino de órgano de participación de intereses sociales y económicos»*, Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones Núm. 96, de 13 de marzo de 1991.

(57) Sobre la expresión «órgano» téngase en cuenta lo dicho más adelante acerca de la naturaleza del CES.

(58) Por tanto, tal como queda concebido el CES en la ley actual, quedan desterradas de modo categórico las funciones concertadoras, planificadoras y de orientación de la política económica.

(59) Véase M. BONACHELA MESAS y S. RUIZ TARRÍAS, *artículo cit.*, pág. 273, ss. Hubiera sido interesante extender las facultades consultivas a las proposiciones de ley. En este sentido, véase A. SÁNCHEZ DE VEGA, *artículo cit.*, pág. 166.

(60) M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El papel del Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales*, 1991, t. I., pág. 69.

- c) Consustancial al concepto es su composición a través de los sindicatos y organizaciones empresariales de mayor representatividad, junto a otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos. Ultiman la composición la presencia de expertos, Presidente y Secretario designados por el Gobierno.
- d) El Consejo goza de personalidad jurídico-pública y autonomía organizativa y administrativa. No obstante, han sido criticadas tanto la encomienda al Gobierno para su puesta en marcha a través de la disposición final segunda de la ley como las designaciones gubernamentales (61).

## 2. Excursus acerca de su naturaleza jurídica (62).

Siguiendo la tipología de entes públicos de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ nos atrevemos a descubrir la naturaleza del CES (63):

- Ante la disyuntiva de si es un ente territorial o no territorial, nos inclinamos por comprenderlo como no territorial, ya que sus funciones no son activas sino consultivas, impera el principio de especialidad y sus facultades se despliegan solamente en relación con el Gobierno y los Ministros, sin perjuicio de hacer públicos sus trabajos.
- Carece de poderes públicos superiores, aunque su acción permanezca circunscrita y subordinada a la acción legislativa del Gobierno en el ámbito socio-económico y laboral.
- Es un ente de base institucional. El CES como institución es una creación del legislador, a tal efecto promulgó la Ley 21/1991 disponiendo las finalidades, ámbito de actuación, composición y organización. Ante el dilema de si el CES constituye una Administración independiente o un órgano independiente alojado en la Administración del Estado nos inclinamos por la primera concepción (64), si bien -como señala SALA ARQUER- «el pro-

(61) Entre otros, véase A. SÁNCHEZ DE VEGA, *artículo cit.*, pág. 168, ss.; M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El Consejo ...», *artículo cit.*, pág. 66.

(62) Cfr. J. M. CANALES ALIENDE, «Consideraciones sobre el Consejo Económico y Social», *Actualidad Administrativa*, Núm. 47, 16-22 diciembre 1991, pág. 587; J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 98, ss.; M. BONACHELA MESAS y S. RUIZ TARRÍAS, *artículo cit.*, pág. 269; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 39, ss.

(63) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 6.ª ed., Madrid, Civitas, 1995, pág.364, ss.

(64) Cfr. G. ARIÑO ORTIZ, *La Administración institucional*, 2.ª ed., Madrid, ENAP, 1974, pág. 48, ss. y 117, ss.; L. A. POMED SÁNCHEZ, «Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones Independientes», *RAP*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993. Para este último autor diferenciar las Administraciones Independientes de otras figuras más

blema reside entonces en determinar hasta dónde puede llegar esa influencia gubernamental, sin desnaturalizar el carácter propio de estos organismos, y en fijar cuáles pueden ser las legítimas garantías de su independencia» (65). Desde SANTAMARÍA PASTOR podemos negar el carácter de órgano debido a que la «*subjetividad jurídica de los órganos ... no abarca en ningún caso a la titularidad de relaciones obligacionales o reales, la cual es siempre predicable del ente público, no de sus órganos, ni legítima para el ejercicio de acciones de ningún tipo, tanto frente al propio ente de pertenencia [art. 28.4 a) de la Ley de lo Contencioso-Administrativo] cuanto frente a otros órganos o frente a terceros*» (66).

- Es una institución pública. La ley lo «configura como un ente de Derecho público» (67).

Queda remitido a ese cajón de sastre que constituye el artículo 6.º 5 de la Ley General Presupuestaria (68), para realizar la huida del *Ius Publicum* (69) desarrollando la contratación en régimen de Derecho privado y la relación con su personal sujeta al Derecho laboral.

---

o menos afines requiere, indudablemente, identificar las características propias de las primeras. De este modo, si la atribución a las mismas de personalidad jurídica las distingue de los órganos administrativos que ejercen su actividad con una cierta independencia, la atenuación de la relación de instrumentalidad respecto de las Administraciones territoriales representa una nota propia en relación con el conjunto de las Administraciones institucionales. Al lado de estos caracteres propios, aparece un dato que permite integrar a las Administraciones Independientes en la evolución del régimen jurídico de las Administraciones institucionales, cual es la opción por un Derecho estatutario singular, que pone de manifiesto la huida del Derecho administrativo general, pág. 118.

- (65) J. M. SALA ARQUER, «El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 42, abril-junio 1984, pág. 410.
- (66) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «La teoría del órgano en el Derecho administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núms. 40-41, enero-marzo 1984, pág. 65. Para el referido autor «*Órgano administrativo es un concepto aplicable a todas las unidades funcionales creadas por el Derecho en que se estructuran internamente las entidades públicas (unidades no personificadas, como después veremos). Órgano es, pues, un centro di funzioni establecido a efectos de división del trabajo, que forma parte de una persona jurídica, considerado como un centro de imputación o centro di rapporti. Un centro funcional unificado, de estructura interna compleja, cuya actividad se imputa a la persona jurídica en que se integra, si bien la imputación es un fenómeno de origen y operatividad puramente normativa, que puede tener lugar al margen de la actuación orgánica. En definitiva, el órgano no es más que el producto de la formalización jurídica de una realidad organizativa, llámese ufficio o unidad funcional*», pág. 56, ss. Asimismo véase J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado...*, op. cit., pág. 187, ss.
- (67) El proyecto originario (de Real Decreto) impedía que fuera ente de Derecho público. Cfr. J. M. ZUFIAUR NARVAIZA, artículo cit., pág. 62.
- (68) Véase J. M. SALA ARQUER, «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 75, julio-septiembre 1992, pág. 399, ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II*, op. cit., pág. 237, ss. y 251, ss. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso ... I*, op. cit., pág. 390, llegan a calificar el apartado quinto del artículo 6.º del Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, de «*limbo jurídico*» porque parece que no se rigen los entes encuadrados en el mismo ni por la Ley General Presupuestaria, compendio del Derecho público, ni por el Derecho privado sino sólo por su estatuto.
- (69) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso ... I*, op. cit., pág. 391.

- Estamos en presencia de un ente público con personalidad jurídica propia y plena capacidad que se rige por su Ley de creación, por su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno -elaborado por el propio CES (70)- y por las directrices e instrucciones que para su desarrollo dicte el propio Consejo (art. 2.º del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno) (71).
- El CES queda adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 1.º 3 de la ley) (72). En este punto, estimamos que pudo haberse adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda -que juega el mismo papel en el nombramiento y cese de Presidente y Secretario General-, al de Presidencia o no haber sido adscrito a ningún Ministerio (73), como ocurre con el Consejo de Estado.
- Como persona jurídica de Derecho público que es tiene capacidad jurídica para ser titular de relaciones *iuspublicistas* e *iusprivatistas* (74).

(70) El Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES fue aprobado mediante Resolución del Pleno el 25 de febrero de 1993 y modificado en sus artículos 20 y 35 por Resolución, de 24 de octubre de 1994, de la Secretaría General del CES. Por Resolución de 20 de enero de 1994 incorporó su artículo 49. *Cfr.* F. ALONSO SOTO, *artículo cit.*, pág. 133; Artículo 10 (*Reglamento del Consejo*) de la Proposición de Ley de Creación del Consejo Económico y Social presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, Sres. BANDRÉS MOLET y AULESTIA URRUTIA, *BOCG, Congreso de los Diputados*, III Legislatura, serie B, 15 de septiembre de 1986, núm. 13. En virtud del artículo 2.º 2 *in fine* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común nos vemos obligados a comprender y entender el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES en el marco de dicha ley. Véase R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 1.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1993, pág. 48, ss.

(71) Véase M. F. CLAVERO ARÉVALO, «Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas», *Documentación Administrativa*, Núm. 58, 1962, pág. 13, ss.

(72) Sin duda, la elección puede deberse al peso de los agentes sociales. Téngase en cuenta, por otro lado, que la referencia debe entenderse hecha en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(73) El panorama actual de los CES de las Comunidades Autónomas en esta cuestión es como sigue:

- No se adscribe a ninguna Consejería en Aragón (Ley 9/1990, de 9 de noviembre), Castilla y León (Ley 13/1990, de 28 de noviembre), Asturias (Ley 10/1988, de 31 de diciembre), La Rioja (Ley 3/1989, de 23 de junio), País Vasco (Ley 4/1984, de 15 de noviembre), Madrid (Ley 6/1991, de 4 de abril) y Navarra (Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, que -en su art. 2.º- no otorga rango de persona jurídica, calificándolo sólo de órgano administrativo de la Administración autonómica).
- Se adscribe a la Consejería de Trabajo en la Comunidad Valenciana (Ley 1/1993, de 7 de julio, cuyo art. 2.º 4 señala que «El Comité Económico y Social se adscribe a la Conselleria de Treball i Afers Socials») y Murcia (Ley 3/1993, de 16 de julio, que en su art. 2.º 4 la encuadra en la «Consejería de Fomento y Trabajo»).
- Se adscribe a la Consejería de Economía y Hacienda en las Comunidades Autónomas de Extremadura (art. 2.º 1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril) y Galicia (art. 3.º 3 de la Ley 6/1995, de 28 de junio).
- Por último, el CES de Canarias quedará adscrito a la Consejería que determine el Gobierno regional (art. 2.º 3 de la Ley 1/1992, de 27 de abril).

(74) *Cfr.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso ... I, op. cit.*, pág. 411, ss.; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, 11.ª ed., Madrid, Tecnos, 1989, pág. 333.



Como bien señala GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La capacidad jurídica de Derecho público ... coincide con el conjunto de potestades que le han sido atribuidas por el Ordenamiento Jurídico» (75). No se olvide que «hay un principio de "adherencia al fin": la persona jurídica es una organización teleológicamente delimitada para la realización de fines concretos» (76).

La capacidad del CES alcanza también a sus relaciones de Derecho privado, capacidad que se refiere al orden patrimonial y procesal que, lógicamente, dimanen del círculo de fines que tiene encomendados. Según el artículo 38 del Código Civil «Las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercer acciones, civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución» (77).

El CES como persona jurídica podrá tener y poseer derechos reales («bienes de todas clases») y capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos de crédito. También podrá recibir liberalidades, así como aceptar y recibir herencias previa aprobación del Gobierno para aceptar o repudiar herencias. Por último, el CES generará responsabilidad contractual y extracontractual por sus actos ilícitos y delictuales (78). No obstante, su capacidad en el *ius privatum* está afectada por la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Particular importancia suscita la aplicación del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. A tal efecto, nos inclinamos a entender que los daños deri-

(75) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso ... I, op. cit.*, pág. 411, ss.

(76) *Ibid.*, pág. 414.

(77) A este respecto, J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «Las personas jurídico-públicas en el Código Civil y en la legislación de arrendamientos urbanos», *Revista de Administración Pública*, Núm. 20, mayo-agosto 1956, concluye que como las necesidades de la vida administrativa han enriquecido la categoría y clases de personalidades con la aparición de nuevas figuras, se impone encuadrarlas entre las «Corporaciones», lo que no impide que en los Tratados sobre la materia se haga un epígrafe especial, cosa que no sucede, pág. 101. Igualmente, véase J. L. ALBÁCAR LÓPEZ y M. MARTÍN GRANIZO Y FERNÁNDEZ, en *Código Civil. Doctrina y Jurisprudencia*, 2.ª ed., Madrid, Trivium, T. I, pág. 466, ss.; A. DE COSSÍO Y CORRAL, en M. ALBALADEJO GARCÍA (Dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, t. I, Madrid, EDESA, 1978, pág. 850, ss.

(78) Por su claridad véase STS, Sala 1.ª, de 5 de noviembre de 1959. Asimismo, véase A. DE COSSÍO CORRAL, *Instituciones de Derecho Civil*, t. I, Madrid, Alianza, 1977, pág. 129; J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil Español Común y Foral*, 10.ª ed., Madrid, Reus, 1963, pág. 396, ss.; F. BONET RAMÓN, *Compendio de Derecho Civil*, t. I, Madrid, EDESA, 1959, pág. 533, ss.; F. DE CASTRO Y BRAVO, *La persona jurídica*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 1981, pág. 284, ss.; F. PUIG PEÑA, *Compendio de Derecho civil español*, Barcelona, Ed. Nauta, 1966, pág. 422, ss.; X. O'CALLAGHAN MUÑOZ, *Compendio de Derecho Civil*, t. I Parte General, Madrid, EDESA, 1986, pág. 292, ss.; M. ALBALADEJO GARCÍA, *Derecho Civil*, t. I, vol. 1.º, 12.ª ed., Barcelona, Bosch, 1991, pág. 434, ss.; L. DÍEZ-PICAZO y A. GULLÓN BALLESTEROS, *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, 8.ª ed., Madrid, Tecnos, 1993, pág. 626, ss.; J. L. LACRUZ BERDEJO, *Elementos de Derecho Civil*, t. I, vol. I, Barcelona Bosch, 1990, pág. 265, ss.

vados del funcionamiento normal o anormal del CES -aunque no sean identificables como derivados de un servicio público *stricto sensu*- habrán de dilucidarse de acuerdo con el nuevo régimen unificado por el artículo 144 de la Ley 30/1992 (79).

- Aunque la Ley 21/1991 guarda silencio, nada impide que el CES impugne ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos que impidan o dificulten el cumplimiento de sus fines legales (80), tales como dar curso a proyectos de ley sobre materias que entren en el ámbito de la consulta preceptiva o no suministrar la información precisa para emitir un dictamen solicitado (81).
- Por último, su reforma o extinción sólo se podrá realizar a través de norma con rango de ley. En congruencia y aunque resulte del todo innecesario, el artículo 7.º 1.1 d) de la Ley 21/1991 prevé la posibilidad de ampliar las competencias del CES a cualquier otro asunto «por precepto expreso de una ley» (82).

---

(79) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso ... II, op. cit.*, pág. 385, ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones ...*, op. cit., pág. 427, ss. y 443, ss.; P. TESO GAMELLA, «El contrato de obras, gestión de servicios y suministros: principales novedades de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 5 - 11 febrero 1996, pág. 123, ss.

(80) Según G. ARIÑO ORTIZ, *Sobre la personalidad jurídica en el Derecho público*, 1.ª ed., Madrid, ENAP, 1971, para estar ante una auténtica y eficaz personalidad en Derecho público:

- a) Además de separación, y
- b) Diferenciación de la entidad madre y posibilidad de mantener una incomunicabilidad patrimonial,
- c) Es *condicio sine qua non* la posibilidad de litigar frente a cualquiera, también frente al Estado, pág. 40, ss.

(81) Cfr. A. SANTANA GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 23, ss.

(82) Acerca de los desafíos del Consejo Económico y Social véase J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 16.