

TRABAJO EFECTUADO POR:

ANTONIO JOSÉ VÉLEZ TORO

Doctorando en Derecho. Universidad de Granada.

Sumario:

I. De los miembros.

1. Composición.
2. Nombramiento y mandato.
3. Derechos y obligaciones.
4. Incompatibilidades.
5. Ausencias y sustituciones internas.
6. Ceses y provisión de vacantes.

II. Órganos.

1. Órganos colegiados.
2. Órganos unipersonales.

III. Recursos económicos y contratación.

1. Régimen económico-financiero.
2. Contratación.
3. Personal al servicio del Consejo Económico y Social.

NOTA: *Agradezco al profesor DR. ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA las aportaciones para la realización del presente artículo.*

I. DE LOS MIEMBROS

1. Composición (1).

El Consejo Económico y Social (en adelante CES), según el artículo 2.º 1 de la Ley 21/1991, «estará integrado por sesenta y un miembros, incluido su Presidente». De ellos:

- Veinte compondrán el Grupo Primero en representación de las organizaciones sindicales.
- Veinte el Grupo Segundo en representación de las organizaciones empresariales.
- Y veinte el Grupo Tercero (2), correspondiendo:
 - Tres al sector agrario.
 - Tres al sector marítimo-pesquero.

(1) En cuanto a su génesis legislativa véase J. L. GARCÍA RUIZ, *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1994, pág. 100, ss.; M. BONACHELA MESAS 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 (2.ª época), 1989-1992, pág. 267, ss.

(2) Según R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, «El Consejo Económico y Social: un órgano de incierto futuro», *Relaciones Laborales*, 1991, t. II, pág. 1.213, la hegemonía de las organizaciones sindicales y empresariales en el seno del CES deriva del artículo 7.º de la Constitución Española. A similar conclusión llegan 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. 44, ss.

- Cuatro a consumidores y usuarios (3).
- Cuatro al sector de la economía social (4), y
- Seis expertos en las materias competencia del Consejo (5).

A. Los 20 miembros del Grupo Primero del Consejo serán designados por las organizaciones sindicales que gocen de la condición de más representatividad a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, en proporción a su representatividad (art. 2.º 2 de la Ley del CES). De acuerdo con los artículos 6.º 2 y 7.º 1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, serán sindicatos más representativos a escala estatal aquellos que posean el 10 por 100 de la representación en órganos de representación unitaria -Comités de empresa, Delegados de personal y Juntas de Personal- y sindicatos más representativos de Comunidad Autónoma, aquellos no afiliados o federados a los estatales, que gocen de una audiencia electoral del 15 por 100 y cuenten con un mínimo de 1.500 representantes en órganos de representación unitaria (6).

B. Los Consejeros del Grupo Segundo serán designados por las organizaciones empresariales que gocen de capacidad representativa en los planos estatal y de Comunidades Autónomas, en proporción a su representatividad. A tal efecto, el artículo 2.º 3 de la Ley del CES se remite a la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, según redacción dada por la Ley 32/1984, de 2 de agosto (7), que conceptúa como asociación empresarial con capacidad de representación institucional a aquellas que cuenten con el 10 por 100 o más

-
- (3) Cfr. artículo 22 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Consumidores y Usuarios y Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, por el que se regula el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones. También véase la Memoria -presentada conjuntamente desde los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Economía y Hacienda- explicativa del Proyecto de Ley por el que se crea el CES, pág. 15, s. Sobre la institucionalización de la participación de los consumidores véase A. PÉREZ MORENO, «Crisis de la participación administrativa», *Revista de Administración Pública*, Núm. 119, mayo-agosto 1989, pág. 108, ss.
- (4) Véase F. ALONSO SOTO, «Ideas para configurar el Consejo Económico y Social» *Revista de Trabajo*, Núm. 89, enero-marzo 1988, págs. 125, s. y 131.
- (5) Cfr. J. DE ESTEBAN, «La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 155, septiembre-octubre 1967, pág. 43, s.
- (6) Véase M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAHAMONDE, *Derecho del Trabajo*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1995, pág. 577, ss.; A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y J. GARCÍA MURCIA, *Derecho del Trabajo*, 4.ª ed., Madrid, Tecnos, 1995, pág. 276, ss.; A. OJEDA AVILÉS, *Derecho Sindical*, 7.ª ed., Madrid, Tecnos, 1995, pág. 138, ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II. Organización y empleo público*, 8.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1994, pág. 505, ss.; M.-C. PALOMEQUE LÓPEZ y M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del Trabajo*, 2.ª ed., Madrid, CEURA, 1994, pág. 390, ss., especialmente, págs. 392, ss., 399, ss. y 457, ss.; T. SALA FRANCO e I. ABIOL MONTESINOS, *Derecho Sindical*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, págs. 119, ss., 182, ss. y 574, ss.; R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, pág. 1.215.
- (7) Ahora disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

de empresas y trabajadores en el ámbito estatal, así como las asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que agrupen a un mínimo del 15 por 100 de empresarios y trabajadores, siempre y cuando estas últimas no estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal (8).

C. Los miembros del CES integrados en el Grupo Tercero, auténtico cajón de sastre, serán propuestos, a tenor de lo siguiente (9):

- Tres por las organizaciones profesionales con implantación en el sector agrario.
- Tres por las organizaciones de productores pesqueros con implantación en el sector marítimo-pesquero.
- Cuatro por el Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Cuatro, en representación del sector de la economía social, por las federaciones de cooperativas y de sociedades laborales.
- Completan el Grupo Tercero seis expertos «nombrados por el Gobierno».

El difícil dilema legislativo entre órgano técnico o de participación ciudadana se rompe en favor del falso equilibrio de los *experti* que encubre una participación gubernamental del 10 por 100 (10).

2. Nombramiento y mandato.

El nombramiento de los Consejeros designados por las organizaciones económicas, sociales y profesionales se realizará por el Gobierno previa acreditación -verificación de la representatividad exigida- ante el Ministerio de Trabajo (11).

(8) Véase M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAHAMONDE, *op. cit.*, pág. 541, ss.; A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y J. GARCÍA MURCIA, *op. cit.*, pág. 280, ss.; A. OJEDA AVILÉS, *Derecho Sindical, op. cit.*, pág. 223, ss.; A. MONTOYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, 16.ª ed., Madrid, Tecnos, 1995, pág. 146, s.; M.-C. PALOMEQUE LÓPEZ y M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *op. cit.*, pág. 410, ss.; F. J. GALINDO MEÑO (Dir.), *Derecho del Trabajo. Relaciones Laborales Individuales y Colectivas. Derecho Sindical*, 2.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Financieros, 1994, Cap. LXII; R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, pág. 1.216.

(9) Artículo 4.º 4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(10) Nos parece legítima la participación del Ejecutivo directamente o a través de delegados gubernamentales en el CES, pero si se opta por ello -aunque sea parcialmente-, no se puede otorgar a dichos enviados o delegados el atributo de independientes.

(11) Artículo 3.º 1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES. Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 45, ss.

Tanto el Presidente como el Secretario General son nombrados por el Gobierno a propuesta conjunta de los titulares de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social (en la actualidad Trabajo y Asuntos Sociales), previa consulta -no vinculante- a los grupos de representación que integran el Consejo (12). En todo caso, las personas que se propongan para ello deberán contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo (art. 3.º 1 y 2 de la Ley 21/1991) (13).

Los expertos serán nombrados -según dispone el art. 2.º 5 de la Ley del CES- por el Ejecutivo «a propuesta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a las organizaciones representadas en el Consejo, entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral» (14). SÁNCHEZ DE VEGA previene acerca de la difícil constatación del requisito de la «especial preparación y reconocida experiencia...» y que dicho reconocimiento sea previo y no consecuencia de la designación para el cargo (15).

El Consejo tendrá dos Vicepresidentes elegidos por el Pleno a propuesta, cada uno de ellos, de los Grupos Primero -sindical- y Segundo -empresarial- y de entre los mismos. Los Vicepresidentes sustituirán al Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, y ejercerán las funciones de aquel que expresamente les delegue (art. 3.º 2 de la ley) (16). Con mayor precisión, el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES señala lo que sigue: «A los efectos de sustitución del Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, se establecerá un turno anual entre los Vicepresidentes, comenzando por aquel que la Comisión Permanente designe» (art. 26.1).

El mandato de los Consejeros, Presidente incluido, será de cuatro años, renovables por períodos de igual duración. Mandato que comienza su cómputo desde el día siguiente al de la publicación de los nombramientos en el Boletín Oficial del Estado (art. 3.º 4 de la Ley 21/1991). Pero, «en ningún caso la renovación de todos los miembros del Consejo paralizará el funcionamiento del mismo y los trabajos que se estuvieran desarrollando» (17).

(12) Véase J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 114, ss.

(13) En opinión de G. MAESTRO BUELGA, «El momento consensual de la planificación: notas sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos* (NE), Núm. 82, octubre-diciembre 1993, pág. 85, la necesidad de contar con dos tercios de los integrantes del Consejo a favor de la propuesta gubernamental puede comprometer su funcionamiento en caso de no alcanzarse semejante mayoría. Véase R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, pág. 1.218.

(14) Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 47, s.

(15) Véase A. SÁNCHEZ DE VEGA, «Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social», *Revista de Estudios Políticos* (NE), Núm. 80, abril-junio 1993, pág. 175.

(16) Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 49.

(17) Artículo 5.º 3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

3. Derechos y obligaciones.

A. De acuerdo con el artículo 8.º del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES, los Consejeros tienen derecho a:

- Participar con voz y voto en el Pleno y las Comisiones de que formen parte.
- Asistir, sin derecho a voto, a cualquiera de las Comisiones de Trabajo en las que no estén integrados, pudiendo hacer uso de la palabra previa autorización del Presidente de la Comisión.
- Acceder a la documentación que obre en poder del Consejo.
- Disponer de la información de los temas o estudios que desarrollen el Pleno, la Comisión Permanente, las Comisiones de que formen parte y de aquellas otras Comisiones que expresamente soliciten.
- Recabar, a través del Presidente del CES, la documentación que, no estando en el seno del Consejo, sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- Presentar mociones y sugerencias para la adopción de acuerdos por el Pleno o para su estudio en las Comisiones de Trabajo.
- Percibir las compensaciones económicas a las que tengan derecho por su participación en las actividades del Consejo -«dietas y derechos a percibir por asistencias» de conformidad con las directrices que se acuerden en el Pleno (art. 46.3 del reglamento)- (18).

B. El artículo 9.º de la misma norma estatutaria considera como deberes de los miembros del CES:

- a) Asistir a las sesiones de los órganos a las que hayan sido convocados y participar en sus trabajos.
- b) Adecuar su conducta al reglamento y a las directrices e instrucciones que dicte el propio Consejo.

(18) No obstante, habrá de tenerse en cuenta las relaciones contractuales que ligan a los Consejeros con sus respectivas organizaciones, pues es práctica usual y frecuente que dichos representantes entreguen las dietas obtenidas a la organización y sean reembolsados por ésta.

- c) Especial atención despierta el deber de «guardar reserva en relación con las actuaciones del Consejo que, por decisión de sus órganos, se declaren reservadas». Nos parece equívoco querer mantener o introducir -cual sería el caso- áreas reservadas en cualquier ámbito de la *res publica*, pero con mayor razón en una administración participada y de naturaleza consultiva.
- d) Por último, se configura como deber «no hacer uso de su condición de Consejero para el ejercicio de actividades mercantiles». El difuso deber que antecede es censurable por ser público y notorio formar parte del CES y serlo implica gozar -cuando menos- de ventajas informativas. Hubiese sido mejor llevar la cuestión del ejercicio de actividades mercantiles al cuadro de incompatibilidades.

Creemos legítimo y deseable restringir -suprimir- el derecho a ejercer actividad mercantil de los miembros del CES durante su mandato y un período posterior prudencial (19). Sin embargo, dicha restricción deberá recogerse en una norma con rango de ley, no se olvide la ubicación del artículo 38 de la *Norma normarum*. Por ello, dudamos acerca de la legalidad de la norma estatutaria que trate de establecerla autónomamente (20).

4. Incompatibilidades.

Además de lo que antecede, el sistema de incompatibilidades para los miembros del CES viene dado aparentemente por la conjunción de un concepto jurídico indeterminado -«La condición de miembro del Consejo es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo o actividad que impida o menoscabe el desempeño de las funciones que le son propias»- (21) y una enumeración de causas. Sin embargo, el principio *in dubio pro libertate* nos obliga a circunscribirnos única y exclusivamente a las siguientes causas de incompatibilidad (22):

-
- (19) A pesar del duro sacrificio que podría conllevar para algunos Consejeros, especialmente los del Grupo empresarial.
- (20) Sobre la prohibición legal de ejercer actividad empresarial, a tenor del artículo 13.3 del Código de Comercio, cfr. J. GARRIGUES, *Curso de Derecho mercantil*, 2.ª ed. revisada y puesta al día por E. VEREDA; R. ILLESCAS ORTIZ, en G. J. JIMÉNEZ SÁNCHEZ (Coord.), *Derecho mercantil*, 1.ª ed., Barcelona, Ariel, 1990, pág. 118, s.; F. SÁNCHEZ CALERO, *Instituciones de Derecho mercantil*, 13.ª ed., EDERSA, 1989, pág. 58, s.; R. URÍA GONZÁLEZ, *Derecho mercantil*, 20.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1993, pág. 159, ss.; F. VICENT CHULIÁ, *Compendio crítico de Derecho mercantil*, t. I, vol. 1.º, 3.ª ed., Barcelona, Bosch, 1991, pág. 92, ss. Este último autor llega al extremo de tratar de limitar el ámbito de la incapacidad derivada del artículo 13 del Código de Comercio sólo a la actividad mercantil *stricto sensu* tratando, en consecuencia, de eximir de tal restricción al resto de las actividades empresariales.
- (21) ¿Qué cargo o actividad impide o menoscaba el desempeño de *las funciones que le son propias*, a los miembros del CES?
- (22) En un *Estado de Derecho*, cual es o debe ser el nuestro, los derechos y libertades no pueden estar sujetos a conceptos jurídicos indeterminados, por lo que la indeterminación se resolverá siempre en favor de la libertad, ya que, como señala CH. PERERMAN, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 1988, pág. 217, «los crite-

- Miembros electos de las Corporaciones Locales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Miembros del Gobierno de la Nación o de los Gobiernos autonómicos.
- Altos cargos en las Administraciones Públicas (23).
- Miembros de otros órganos constitucionales, sin incluir entre tales a Parlamentarios nacionales (24).

Por último, los funcionarios públicos que ostenten la condición de Consejeros se mantendrán en servicio activo cuando hayan optado por esta situación. En otro caso, pasarán a la situación de servicios especiales (art. 4.º 2 de la Ley 21/1991) (25).

*rios de aplicación de los conceptos no pueden disociarse nunca del contexto social»; y en nuestro contexto el Estado de Derecho excluye al Estado arbitral del antiguo régimen. En este orden de cosas cfr. K. LARENZ, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1994, pág. 292; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 5.ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pág. 92.*

- (23) Remitiéndose la Ley 21/1991, de 17 de junio, en este punto a la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidad de altos cargos. El reenvío a la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, habrá de entenderse sobre la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Aunque la nueva Ley 12/1995 afectaría directamente sólo al Presidente del CES, a tenor del artículo 1.º 2 c) de la misma, estimamos que debe aplicarse a todos sus miembros, en virtud de su disposición adicional primera que dispone la aplicación de la nueva ley «sin perjuicio de la expresa subsistencia de las incompatibilidades u obligaciones establecidas para determinados altos cargos en atención a la especial naturaleza de sus funciones». En virtud del doble reenvío creemos pertinente la aplicación de la nueva Ley de Incompatibilidades a todos los integrantes del CES. Cfr. B. OLÍAS DE LIMA GETE, «Las incompatibilidades de los altos cargos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núms. 40-41, enero-marzo 1984, pág. 137, ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II*, op. cit., pág. 476, ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/2, 9.ª ed., Madrid, Tecnos, 1989, pág. 374, ss.; M. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, 15.ª ed., Madrid, Trivium, 1993, pág. 298; L. ORTEGA ÁLVAREZ, en L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho administrativo*, 1.ª ed., Barcelona, Ariel, 1990, pág. 444, ss.

- (24) El proyecto originario incluía entre las causas de incompatibilidad la condición de diputado o senador; sin embargo, debido a que -por mandato constitucional (art. 70.1 de la CE)- las incompatibilidades de éstos sólo se pueden establecer a través de la Ley Electoral General, desapareció durante la tramitación parlamentaria. Cfr. A. SÁNCHEZ DE VEGA, *artículo cit.*, pág. 177, s.

- (25) El Reglamento del Consejo establece el procedimiento a seguir para determinar si hay o no incompatibilidad y la opción, en su caso, entre el cargo declarado incompatible y la condición de miembro del CES en los términos que siguen:

«Suscitada la posible situación de incompatibilidad de algún miembro del Consejo, la Comisión Permanente elevará al Pleno, para que se estudie en la sesión ordinaria más próxima, su propuesta al respecto.

Declarada y notificada la incompatibilidad, el incurso en ella tendrá ocho días para optar entre su condición de Consejero y el cargo incompatible. Si no ejerciera la opción en el plazo señalado se entenderá que renuncia a su condición de miembro del Consejo Económico y Social» (art. 10. 2 y 3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES).

5. Ausencias y sustituciones internas.

Todo Consejero que prevea no asistir a alguna sesión deberá comunicarlo previamente.

La ausencia injustificada a más de cinco reuniones consecutivas remueve del órgano, siendo sustituido en las Comisiones por otros miembros del CES y en el Pleno por otro miembro nombrado por la organización de procedencia (26).

Todo miembro de una Comisión podrá ser sustituido por otro miembro del Consejo mediante mandato expreso en aquellas reuniones a las que no pueda asistir (27).

6. Ceses y provisión de vacantes.

Las causas de cese en el CES las podemos agrupar en generales y específicas según afecten a todos o sólo a determinados Consejeros.

A. Constituirán motivos de cese comunes a todos los miembros del Consejo:

- Por propia voluntad («Por renuncia aceptada por el Presidente del Consejo y en el caso de éste por el Gobierno de la Nación») (28). Entendemos que el acto de aceptación es meramente para dejar constancia, sin que quepa posibilidad alguna de producirse una continuidad obligada por la no aceptación (29).
- La expiración del plazo de su mandato, si bien podrá ser renovable (30).

(26) Artículo 11.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(27) Artículo 11.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(28) Artículo 3.º 5 d) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES.

(29) Véase R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, pág. 1.223; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 52.

(30) Artículo 3.º 5 b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES.

- El fallecimiento (31). Los supuestos de incapacitación e inhabilitación judiciales no quedan comprendidos entre las causas de cese, si bien es inherente a la sentencia judicial que la declare (32) (33).
- Haber sido condenado por delito doloso (34). Se sobrentiende que la sentencia habrá de ser firme.
- Y último, por violar la reserva propia de su función, correspondiendo su apreciación al Pleno del Consejo (35) (36). Nuevamente estamos ante un concepto jurídico indeterminado de nuevo cuño que debemos tener por inexistente. Si la ley no define qué es «la reserva propia de su función» cómo va a poder apreciarla el Pleno del CES (37).

B. Serán, además, causas específicas o particulares de cese en el CES las siguientes:

- Tanto el Presidente como el Secretario General del Consejo podrán ser destituidos por decisión del Gobierno, a propuesta conjunta de los titulares de las carteras de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social (en la actualidad Trabajo y Asuntos Sociales), previo dictamen no vinculante emitido por el Pleno del Consejo (38). A diferencia de lo

(31) Artículo 3.º 5 e) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES.

(32) Cfr. A. DE COSSÍO CORRAL, *Instituciones de Derecho Civil*, t. I, Madrid, Alianza, 1977, pág. 89, s.; F. CLEMENTE DE DIEGO, *Instituciones de Derecho civil español*, t. I, Madrid, 1959, págs. 207, s., 221, s.; J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil Español Común y Foral*, t. I, vol. 1.º, 20.ª ed., (revisada y puesta al día por J. L. DE LOS MOZOS), Madrid, Reus, 1988, pág. 218, s.; F. BONET RAMÓN, *Compendio de Derecho civil*, t. I, Madrid, EDERSA, 1959, pág. 361, ss.; F. DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho civil de España*, t. II, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, pág. 289, ss.; D. ESPÍN CÁNOVAS, *Manual de Derecho Civil español*, Vol. I Parte General, 8.ª ed. rev. y ampliada, Madrid, EDERSA, 1982, pág. 303, ss.; F. PUIG PEÑA, F., *Compendio de Derecho civil español*, Barcelona, Ed. Nauta, 1966, pág. 299, ss., especialmente pág. 399, ss.; X. O'CALLAGHAN MUÑOZ, *Compendio de Derecho civil*, t. I Parte General, Madrid, EDERSA, 1986, pág. 211, ss.; M. ALBALADEJO GARCÍA, *Derecho civil*, t. I, vol. 1.º, 12.ª ed., Barcelona, Bosch, 1991, pág. 228, ss., especialmente pág. 259, ss.; L. DíEZ-PICAZO y A. GULLÓN BALLESTEROS, *Sistema de Derecho civil*, vol. I, 8.ª ed., Madrid, Tecnos, 1993, pág. 257, ss.; J. L. LACRUZ BERDEJO, *Elementos de Derecho Civil*, t. I, vol. I, Barcelona, Bosch, 1990, pág. 124, ss.

(33) De entre los CES de Comunidades Autónomas sólo los de Aragón [Ley 9/1990, de 9 de noviembre, art. 8.º d)], Madrid [Ley 6/1991, de 4 de abril, art. 10.1 d)] y Galicia [Ley 6/1995, de 28 de junio, art. 10 e)] prevén expresamente la incapacitación e inhabilitación por sentencia firme como causas de cese.

(34) Artículo 3.º 5 g) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, creadora del CES.

(35) Artículo 3.º 5 f) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, creadora del CES.

(36) Véase R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, pág. 1.223, s.; A. SANTANA GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 28.

(37) Véase lo dicho más arriba sobre la aplicación del principio *in dubio pro libertate* a los conceptos jurídicos indeterminados.

(38) Artículo 3.º 3 y 5 a) de la Ley del CES. Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 51.

que ocurre con el Presidente y el Secretario General, los expertos del Consejo -a pesar de ser designados por el Gobierno- gozan de autonomía en sus funciones por cuanto, una vez nombrados, no se contempla su destitución directa (39).

- Los Consejeros designados por las entidades representativas de intereses podrán ser cesados y sustituidos desde las mismas (40). Cobra así realidad el mandato imperativo existente entre representantes (Consejeros) y representados (las organizaciones económicas, sociales y profesionales que los propusieron) (41).

La proclamación de «plena autonomía e independencia» en el ejercicio de las funciones -que proclama el art. 2.º 6 de la Ley del Consejo- para los Consejeros designados por las organizaciones habrá de entenderse modalizada por lo que respecta a sus respectivas organizaciones de origen, en el sentido visto (42).

C. Para concluir este punto, el artículo 3.º 6 de la Ley del CES prescribe que «toda vacante anticipada en el cargo que no sea por expiración del mandato será cubierta por la organización a quien corresponda el titular del puesto vacante. El mandato del así nombrado expirará al mismo tiempo que el de los restantes miembros del Consejo» (43).

II. ÓRGANOS

La segunda parte del análisis orgánico del supremo consultor del Gobierno en materia social y económica -una vez vista la composición y el estatuto jurídico de sus miembros- versará sobre su organización o estructura interna al tiempo que describe las actuaciones de cada órgano.

(39) Véase R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, págs. 1.220 y 1.223.

(40) Artículo 3.º 5 c) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, creadora del CES.

(41) Cfr. A. SÁNCHEZ DE VEGA, *artículo cit.*, pág. 176; M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales*, 1991, t. I, pág. 66.

(42) En palabras de R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, «se ha favorecido el poder de las organizaciones, asociaciones y entidades sobre las personas concretas que las representan en el Consejo Económico y Social, pues se quiere que la voluntad de aquéllas esté debida y nítidamente expresada en el seno del mismo. O dicho de otro modo, la autonomía colectiva de los sujetos representados se impone sobre la libertad individual de sus específicos representantes.

Se pretende evitar, de este modo, distorsiones entre quienes tienen derecho a estar en dicho órgano y los individuos que están presentes en él, esto es, que las tomas de posición y la efectividad en la gestión del mandato de éstos puedan distanciarse de lo querido por los primeros. En fin, se facilita con tal posibilidad frustrar que las personas que se emancipen de las organizaciones, asociaciones y entidades que, en definitiva, les han elegido o propuesto; y, en concreto, se obstaculizan o se pueden sancionar a posteriori, por esta vía, hipotéticos cambios en el sentido del voto deseado por aquéllas», pág. 1.222, ss.

(43) Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 53.

Los órganos del CES pueden ser clasificados en colegiados (Pleno, Comisión Permanente y Comisiones de Trabajo -bien permanentes, bien específicas-) y unipersonales (Presidente, Vicepresidentes y Secretario General) (44).

1. Órganos colegiados (45).

Común a todos los órganos colegiados -Pleno, Comisión Permanente y Comisiones de Trabajo- es la adopción de los acuerdos por mayoría absoluta de los asistentes, dirimiendo los empates el que presida mediante voto de calidad (46) (47).

A. Pleno (48):

El Pleno del Consejo está integrado por la totalidad de sus miembros, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario General.

El Pleno celebrará sesiones ordinarias al menos con carácter mensual y habrán de ser convocadas por el Presidente con una antelación mínima de 10 días (49). En las sesiones ordinarias podrá ser objeto de deliberación o, en su caso, de decisión cualquier asunto no incluido en el orden del día, siempre que así se acuerde unánimemente por los presentes al comienzo de la sesión (50) (51).

Las sesiones extraordinarias serán convocadas -con una antelación mínima de 72 horas- por el Presidente por propia iniciativa o a solicitud de la Comisión Permanente o a petición motivada de 20 Consejeros.

(44) La clasificación procede del artículo 5.º en relación con los artículos 6.º y 8.º de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES.

(45) Cfr. P. A. JIMÉNEZ LUNA, «Procedimiento y acto complejo en los colegios representativos. En torno a la teoría de la colegialidad», *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, mayo-agosto 1982, pág. 107, ss.; J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, «Los órganos colegiados en la Ley 30/1992», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 266, abril-junio 1995, pág. 355, ss.

(46) Artículo 6.º 1 c) de la Ley creadora del CES en relación con el artículo 42 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno.

(47) Acerca del voto de calidad del Presidente véase M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El Consejo...», *artículo cit.*, pág. 67.

(48) Véase J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 109, ss.; A. SANTANA GÓMEZ, *op. cit.*, pág. 30, s.; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 65.

(49) Artículo 38.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(50) Artículo 38.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(51) No vemos razón alguna para no extender esta disposición también a las sesiones extraordinarias.

Para la válida constitución del Pleno (*Quórum*) será necesario, además de la presencia del Presidente y del Secretario General o quienes les sustituyan:

- En primera convocatoria, la de al menos 31 de sus miembros; y
- En segunda, la de al menos 20 miembros (52).

El funcionamiento del Pleno se circunscribe a:

- Acordar las líneas generales de actuación del Consejo.
- Emitir los dictámenes y atender las consultas del Ejecutivo, así como solicitar de éste la información complementaria (sobre asuntos que se sometan a consulta).
- Aprobar los estudios o informes a solicitud del Gobierno de la Nación o de sus miembros o elaborados por propia iniciativa (acordar su elaboración y aprobación).
- Aprobar anualmente la propuesta de Anteproyecto del Presupuesto del CES.
- Establecer el régimen de organización y funcionamiento internos (53), y
- Asumir cualquier competencia establecida por la ley o el reglamento que no sea atribuida a otro órgano del Consejo (54).

B. Comisión Permanente:

El CES posee una Comisión Permanente (55).

A pesar de ser definida legalmente la podemos conceptuar de órgano de coordinación, intencencia y supervisión (56).

(52) Artículo 6.º 1 b) de la Ley creadora del CES y artículo 39 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno.

(53) Véase F. ALONSO SOTO, *artículo cit.*, pág. 133; R. ESCUREDO RODRÍGUEZ, *artículo cit.*, pág. 1.240, s.

(54) Artículo 15 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(55) Véase J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 111, s.

(56) A este respecto, los supremos consultores económico-sociales de las Comunidades Autónomas no son unánimes -ni antes ni después del CES español- en dotarse o no de una Comisión Permanente. Cuentan con Comisión Permanente los CES de Aragón (art. 21 de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre), Cantabria (art. 5.º de la Ley 6/1992, de 26 de junio), Castilla y León (art. 11 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre), Asturias (art. 7.º de la Ley 10/1988, de 31 de diciembre), Extremadura (art. 8.º de la Ley 3/1991, de 25 de abril), Valencia (-con la denominación de Junta Directiva- art. 15 de la Ley 1/1993, de 7 de julio) y Galicia (art. 14 de la Ley 6/1995, de 28 de junio).

Integran la Comisión Permanente (57):

- El Presidente, que la presidirá.
- El Secretario General, que la asistirá, y
- Dieciocho Consejeros (seis por cada grupo, que serán designados por y de entre los miembros del Pleno a propuesta de cada uno de los grupos) (58).

La Comisión Permanente se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez al mes y en sesión extraordinaria a iniciativa del Presidente o a solicitud de seis de sus miembros.

Para la válida constitución de la Comisión Permanente será necesaria la presencia del Presidente y Secretario General o quienes les sustituyan y de doce titulares o suplentes en primera convocatoria, bastando nueve en segunda convocatoria (59).

Las funciones específicas de la Comisión Permanente son (60):

- Adoptar las medidas necesarias para la aplicación de las líneas generales del CES acordadas por el Pleno.
- Tramitar y distribuir las consultas, demandas y propuestas formuladas al Consejo.
- Contratar consultas o dictámenes externos (por propia iniciativa, del Presidente, de las Comisiones de Trabajo o de los Grupos).

Han optado por no contar con Comisión Permanente los CES de las Comunidades Autónomas del País Vasco (Ley 4/1984, de 15 de noviembre), Castilla-La Mancha (Ley 2/1994, de 26 de julio), La Rioja (Ley 3/1989, de 23 de junio), Canarias (Ley 1/1992, de 27 de abril), Madrid (Ley 6/1991, de 4 de abril) y Navarra (Ley Foral 8/1995, de 4 de abril).

Por último y en una posición *sui generis*, el CES de la Región de Murcia deja a la libre elección del propio Consejo dotarse, mediante acuerdo del Pleno, de Comisión Permanente (art. 11 de la Ley 3/1993, de 16 de julio).

(57) Artículo 6.º 2 de la Ley creadora del CES. Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 65.

(58) La duración del mandato de los miembros de la Comisión Permanente será coincidente con la de los Consejeros. Cada grupo, respetando en todo caso las reglas de proporcionalidad interna, podrá sustituir a los miembros que lo representen en la Comisión Permanente en cualquier momento, designando, a la vez, los sustitutos.

Los grupos podrán nombrar, de entre los Consejeros, un suplente por cada uno de los miembros que le correspondan en la Comisión Permanente (art. 18 del Reglamento de Funcionamiento y Organización Interno del CES).

(59) Artículo 32 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(60) Véase J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 120, s.

- Fijar el orden del día y la fecha de las sesiones del Pleno, así como su convocatoria extraordinaria.
- Conocer la preparación de documentación, informes y estudios necesarios para los Consejeros en temas que deba tratar el Pleno.
- Emitir dictámenes por delegación expresa del Pleno.
- Fijar las directrices y todo lo necesario para la elaboración del borrador de Memoria anual para su elevación al Pleno.
- El seguimiento de los dictámenes e informes emitidos por el Consejo, informando de ello al Pleno, al menos anualmente (61).
- Aprobar la propuesta del Anteproyecto de Presupuesto del CES que le presente el Presidente como trámite previo para su elevación y aprobación por el Pleno.
- Supervisar las actuaciones del Consejo (calendario y coordinación del trabajo de los distintos órganos colegiados), y
- Cuantas otras funciones le otorgue la ley, el reglamento y el Pleno (62).

C. Comisiones de Trabajo:

La ley faculta al Pleno del Consejo para constituir cuantas Comisiones de Trabajo estime oportunas, con carácter permanente o para cuestiones específicas (63).

Las Comisiones de Trabajo, tanto permanentes como específicas, tendrán la composición que acuerde el Pleno, con el doble límite de respetar los criterios de proporcionalidad y asegurar la presencia de los distintos grupos del Consejo. El despliegue del mandato imperativo lleva a que «cada organización podrá sustituir, en cualquier momento, a cualquiera de los miembros que la representen en las Comisiones de Trabajo, designando en el mismo acto al sustituto» (64).

(61) Ante la duda sobre si deben comprenderse también los pareceres disidentes, hemos de entender la fórmula de forma omnicomprendiva.

(62) Artículo 19 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(63) Obsérvese cómo el artículo 6.º 3 de la ley habla de «... comisiones o grupos de trabajo...». Sin duda, el silenciamiento reglamentario de la alusión puede deberse a evitar equívocos con los tres Grupos que componen el CES.

(64) Artículo 21.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

En la actualidad las Comisiones de Trabajo de carácter permanente son las siguientes (65):

- a) Economía y fiscalidad.
- b) Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación para el Desarrollo.
- c) Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.
- d) Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura.
- e) Agricultura y Pesca.
- f) Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y
- g) Para la Elaboración de la Memoria (66).

La principal diferencia de las Comisiones de Trabajo no permanentes es la sujeción a los plazos para su constitución y, sobre todo, realización de los encargos encomendados por el Pleno (67); es decir, se originan por un encargo singular y con su cumplimiento deviene su disolución automática.

Las Comisiones de Trabajo -tanto permanentes como específicas-, en el respeto al reglamento y a los acuerdos de creación, establecerán sus normas de funcionamiento.

En el acto de constitución, cada Comisión de Trabajo elegirá de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente.

Las sesiones de las Comisiones de Trabajo serán convocadas por su Presidente y, para su válida constitución, será necesaria la concurrencia de la mayoría de sus miembros (68).

(65) Por Resolución de la Secretaría General del CES de 24 de octubre de 1994. Si bien hay facultad para crear tantas Comisiones de Trabajo con carácter permanente que se estime oportuno. En este sentido, y según J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, «se han constituido otras dos seudocomisiones permanentes, a las que se denominan Comités: el de Personal, con tres miembros y el Presidente del CES, y el de Publicaciones y Actividades Institucionales, con seis miembros y el Presidente del CES», pág. 113.

(66) En nuestra opinión, no deja de ser lamentable que el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo no prevea Comisiones de Trabajo de carácter permanente para cuestiones tales como industria, energía, vivienda o transportes y comunicaciones. *Cfr.* artículo 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo.

(67) *Cfr.* artículos 20.2 y 22 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo.

(68) Artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

Las labores de las Comisiones de Trabajo -a tenor del art. 34.4 del reglamento- contarán con la asistencia de los servicios técnicos y administrativos del Consejo, que desempeñarán, en su caso, las funciones de Secretaría.

Las Comisiones de Trabajo Permanentes elaborarán los estudios, informes y dictámenes por encargo del Pleno y de la Comisión Permanente, mientras que las Comisiones de Trabajo no permanentes los acometen por el encargo singular del Pleno que les da vida (69).

Una vez recibido el encargo, la Comisión de Trabajo nombrará un ponente o varios coponentes para que formulen una propuesta de acuerdo (70). Los trabajos de la Comisión -pareceres discrepantes incluidos- se remitirán al Pleno o Comisión Permanente a través del Presidente del CES.

El artículo 37 del Reglamento del Consejo prevé el reenvío de los trabajos a la Comisión de Trabajo por el Presidente, previo acuerdo del Pleno o de la Comisión Permanente, cuando estime:

- a) Infracción del procedimiento reglamentario.
- b) La necesidad de un estudio complementario; o
- c) Ausencia del *consensus necessarius* (71) (72).

2. Órganos unipersonales.

A. Presidente:

Analizado el nombramiento y cese, procedemos a desglosar las atribuciones del Presidente del Consejo (73).

(69) *Cfr.* artículos 20.2 y 36.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(70) Se podrá acudir al asesoramiento de especialistas externos en la medida que la Comisión Permanente lo considere indispensable previa autorización de la Comisión Permanente (art. 36.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES).

(71) Entendemos que el Pleno o la Comisión Permanente pueden solicitar cuantos informes, estudios y dictámenes consideren oportunos a las Comisiones de Trabajo, así como su reenvío demandando una ampliación o profundización de lo realizado, pero puede constituir una forma de censura encubierta el reenvío por no haber «alcanzado el grado de consenso necesario». Véase S. PASTOR PRIETO, *Sistema jurídico y economía*, Madrid, Tecnos, 1989, pág. 38, ss.

(72) Respecto a esta última causa de reenvío, seguramente estamos en presencia de un nuevo concepto jurídico indeterminado, alumbrado por una disposición de naturaleza estatutaria, de dudosa legalidad.

(73) Véase J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 121, s.; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, pág. 66.

Las funciones presidenciales pueden ser agrupadas en tres bloques: de coordinación, de representación y de contenido económico.

Atribuciones presidenciales de coordinación:

- Dirigir, promover y coordinar las actuaciones del CES (74).
- Convocar, presidir y moderar las sesiones del Pleno y Comisión Permanente. También fija los órdenes del día (75).
- Dirimir los empates con su voto de calidad (76) (77).
- Visar las actas y velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo (78).
- Cumplir y hacer cumplir el reglamento, así como su interpretación en los casos de duda y la integración de sus lagunas (79).
- Y las que sean inherentes a su condición o asuma en virtud de ley y reglamento o por delegación de los demás órganos del Consejo (80).

Atribuciones presidenciales de representación:

Sobre el Presidente del Consejo Económico y Social recaerá el ejercicio de las relaciones interadministrativas del Consejo, entendiéndose por tales aquellas que, en virtud de las previsiones del ordenamiento jurídico, pueden originarse entre dos o más esferas administrativas (81). O lo que es lo mismo:

(74) Véase L. BLANCO DE TELLA, «El mito de la Función coordinadora», en L. BLANCO DE TELLA y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Organización y procedimiento administrativo. Estudios*, Madrid, Montecorvo, 1975, pág. 72, ss.

(75) Artículo 24.3 y 4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interior del CES.

(76) Artículo 24.6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interior del CES.

(77) Véase M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El Consejo...», *artículo cit.*, pág. 67.

(78) Artículo 24.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interior del CES.

(79) Artículo 24.13 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interior del CES.

(80) Artículo 24.14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interior del CES.

(81) E. RIVERO YSERN, «Las relaciones interadministrativas», *Revista de Administración Pública*, Núm. 80, 1976, pág. 41.

- Ostentar la representación del CES (82) (83).
- Solicitar información y colaboración en nombre del CES, así como la ampliación de plazos al órgano demandante (84).

Competencias presidenciales económicas y de personal:

- Presentar a la Comisión Permanente propuesta inicial de Anteproyecto del Presupuesto y remitir la propuesta de Anteproyecto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en la actualidad Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (85).
- Conocer -a través del Secretario General- las propuestas de gasto y de contratación de servicios, dar el visto bueno para su realización, contratar y separar al personal al servicio del Consejo y ser informado de su ejecución (86).
- Podrá decidir («autorizar») variaciones entre las distintas partidas presupuestarias (87) (88).

B. Vicepresidentes (89):

Las funciones del Presidente podrán ser delegadas por éste en los Vicepresidentes (90).

En cualquier caso, los Vicepresidentes -por riguroso turno entre sí- asumirán todas las competencias presidenciales en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente (91).

(82) Artículo 24.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(83) Entrará dentro de la *cortesía informativa* el intercambio de información con los distintos CES de Comunidades Autónomas, europeos, así como con el Comité Económico y Social de la Unión Europea -que sí tiene prevista la coordinación informativa con los CES de los Estados miembros-. Sobre esto último, véase M. COLINA ROBLEDÓ, J. M. RAMÍREZ MARTÍNEZ y T. SALA FRANCO, *Derecho social comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1991, pág. 379, ss.; J. M. GÓMEZ MUÑOZ, «El Comité Económico y Social en la Comunidad Europea», en A. OJEDA AVILÉS (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, op. cit., pág. 49, ss.

(84) Artículo 24.7, 8 y 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES.

(85) Artículo 24.10 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

(86) Artículo 24.11 y 12 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

(87) Artículo 10.4 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES.

(88) La competencia del Presidente para variar entre sí las distintas partidas que integran el Presupuesto del CES nos parece excesiva, si tenemos en cuenta el *iter* presupuestario. Si el Pleno aprueba el Anteproyecto de Presupuesto, en el seno del Consejo, no vemos razón para que también autorice las variaciones intrapresupuestarias.

(89) Véase supra.

(90) Véase J. L. GARCÍA RUIZ, op. cit., págs. 116, s. y 122, s.

(91) Artículo 3.º 2 de la Ley creadora del Consejo y artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno.

C. *Secretario General* (92):

Al igual que en el tratamiento del Presidente, podemos clasificar las competencias del Secretario General en funciones a) generales, b) de documentación y c) económicas y de personal.

– Funciones generales (93) (94):

- Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del Consejo, velando por los principios de economía, celeridad y eficacia.
- Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Pleno y Comisión Permanente.
- Supletoriamente, las que le sean inherentes a su condición, que asuma por delegación de los demás órganos del Consejo o le sean otorgadas por ley o reglamento.

– Funciones de documentación (95):

- Extender y autorizar las actas del Pleno y Comisión Permanente y dar curso a sus acuerdos.
- Archivar y custodiar la documentación del CES, así como ponerla a disposición de los Consejeros.
- Expedir certificaciones con el visto bueno del Presidente.

– Funciones económicas y de personal (96):

- Elaborar la propuesta de Anteproyecto inicial de Presupuesto anual del Consejo y elevarla al Presidente; asimismo, preparar informaciones periódicas sobre ejecución del mismo.
- Ser depositario de los fondos del Consejo, formular las propuestas de gasto y librar los pagos autorizados.
- Ejercer la Jefatura del personal.

(92) Véase supra.

(93) Artículo 28.1.1 y 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

(94) Véase J. L. GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, pág. 123.

(95) Artículo 28.1.3, 4 y 5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

(96) Artículo 28.1.6, 7 y 8 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

III. RECURSOS ECONÓMICOS Y CONTRATACIÓN

1. Régimen económico-financiero (97).

Lo primero que hay que señalar es que el CES goza del régimen tributario del Estado (98).

El Ministerio de Economía y Hacienda -según la disp. final tercera de la Ley 21/1991- habilitará los recursos necesarios para que el CES pueda desarrollar sus cometidos (99). Igualmente, determinará su estructura presupuestaria que, en todo caso, se ajustará a la del sector público estatal (art. 10.2 de la Ley del Consejo) (100).

El Anteproyecto de Presupuesto es aprobado por el Pleno del Consejo y remitido a través de su Presidente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) para su traslado al Ministerio de Economía y Hacienda, a fin de integrarse en los Presupuestos Generales del Estado (101).

Las variaciones del Presupuesto serán autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda cuando su importe no exceda del 5 por 100 del Presupuesto, y por el Gobierno cuando lo sobrepase (102).

El Presidente del Consejo podrá autorizar de *motu proprio* variaciones intrapresupuestarias; es decir, entre las distintas partidas que conforman el Presupuesto. De dicha decisión unilateral se dará cuenta *ex-post* al Pleno del CES y a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Asuntos Sociales.

El CES queda sometido al régimen de contabilidad pública (103).

(97) Véase G. ARIÑO ORTIZ, *Sobre la personalidad jurídica en el Derecho público*, 1.ª ed., Madrid, ENAP, 1971, pág. 34, ss.; también -del mismo autor-, *La Administración institucional*, 2.ª ed., Madrid, ENAP, 1974, pág. 128, ss.

(98) Artículo 9.º 1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, creadora del CES.

(99) Véase A. RODRÍGUEZ BEREIJO, «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 44, 1995, pág. 29, s.

(100) No se olvide que el artículo 10 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, fue introducido por la Ley 31/1991, de 30 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Véase J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho financiero español*, 12.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1990, pág. 812, ss.

(101) Artículos 9.º 2 y 10.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES. Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, págs. 41, s. y 63.

(102) Artículo 10.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo.

(103) El artículo 10 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, remite expresamente a la aplicación del Título VI del Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Véase J. POU DÍAZ, «Comentarios en torno al Nuevo Plan General de Contabilidad Pública», *Cuadernos de Actualidad*, 2/1995, pág. 76, ss.

El control presupuestario del CES será desarrollado por la propia Administración del Estado y externo (acometido por órganos independientes y ajenos a la estructura del ente controlado) (104).

El control externo, efectuado por entes u órganos no encuadrados en el poder ejecutivo, se ejercerá por el Congreso de los Diputados (control político) y por el Tribunal de Cuentas (control técnico) (105).

El Congreso de los Diputados despliega un control *ex-ante* al examinar, enmendar y aprobar los Presupuestos Generales del Estado que comprenderán los del CES (art. 134 de la CE) y un control *ex-post* al aprobar la Cuenta General del Estado en la que se contendrá el balance económico del Consejo (art. 136 de la CE).

El Tribunal de Cuentas completa la fiscalización externa *a posteriori* del sector público, comprendiendo también al CES (106).

El control financiero del CES se realiza por el Ministerio de Economía y Hacienda -entendemos que- a través de la Intervención General del Estado (107), mediante comprobaciones y auditorías periódicas.

2. Contratación.

Las Administraciones Públicas, en aras de su función de satisfacer el interés general, deben hacer uso de la institución contractual.

Los contratos que celebre la Administración podrán ser contratos administrativos (sujetos al Derecho Administrativo) y de Derecho privado (Civil o Mercantil) (108). También puede celebrar contratos sujetos al Derecho Laboral en vez de acudir a la relación funcionarial. Como ha puesto de

(104) Por si hubiese alguna sombra de duda acerca del sometimiento del Consejo a las disposiciones de control financiero, el artículo 10.5 de la Ley 21/1991 (adicionado por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992) dispone que «el Consejo queda sometido al control de carácter financiero, que se lleve a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda, mediante comprobaciones periódicas y procedimientos de auditoría, sin perjuicio del control correspondiente al Tribunal de Cuentas».

(105) Véase J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho financiero español*, *op. cit.*, pág. 880.

(106) Artículo 136 de la Norma fundamental en relación con los artículos 1.º 1.2 a) y 4.º 1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Véase 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. 377, ss.

(107) *Cfr.* artículo 17 del Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y artículo 10 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el CES.

(108) El artículo 5.º 2 y 3 de la nueva Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, clasifica a los contratos que celebren las Administraciones en administrativos y de carácter privado en los términos que siguen:

manifiesto LAGUNA DE PAZ la sustitución del Derecho público por las normas civiles, mercantiles y laborales supone la pérdida de las garantías que representa el Derecho Administrativo, por lo que la intervención directa de la Administración en régimen no de mercado debe ser llevada a cabo por un poder público administrativo que además ha de aplicar el Derecho público para su realización (109).

Ahora pasamos a analizar sucintamente estas cuestiones en relación al propio CES (110) (111).

El artículo 9.º 3 de la Ley 21/1991 dispuso que la contratación del CES se desarrollara en régimen de Derecho privado, ajustándose a los principios de publicidad, concurrencia, salvaguarda del interés público y homogeneización de comportamientos en el sector público (establecidos en la disp. trans. segunda del derogado Real Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado) (112).

La contratación en régimen de *iure privato* sólo se justifica cuando se interviene en el tráfico jurídico mercantil (113), por ello no encontramos justificación para que el Consejo deba contratar según las reglas del Derecho Civil y Mercantil los bienes y servicios necesarios al objeto de dar satisfacción a sus necesidades organizativas y teleológicas (114).

«2. Son contratos administrativos:

- a) Aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios y los que se celebren excepcionalmente con personas físicas para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.
 - b) Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una Ley.
3. Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de *contratos privados* y en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables».

Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso... I, op. cit.*, pág. 670, ss.

- (109) J. C. LAGUNA DE PAZ, «La renuncia de la Administración Pública al Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, Núm. 136, enero-abril 1995, pág. 224, s.
- (110) Véase J. M. SALA ARQUER, «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 75, julio-septiembre 1992, pág. 406, ss.
- (111) Cfr. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 11.ª ed., Madrid, Tecnos, 1989, pág. 34, ss.; M. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, pág. 480, ss.; A. JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, en L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho administrativo, op. cit.*, pág. 411, ss.; L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, 3.ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pág. 347, ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso... I, op. cit.*, pág. 645, ss.
- (112) Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso... I, op. cit.*, pág. 670. Cfr. la misma obra con la edición de 1993, pág. 668.
- (113) Cfr. artículos 90 y 92 del TCEE. Véase A. ALONSO UREBA, *op. cit.*, pág. 202, ss.
- (114) Con E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso... I, op. cit.*, nos vemos obligados a concluir que, *so pretexto de «flexibilizar» la acción administrativa se está articulando una acción deliberada de «huida del Derecho Público»*, pág. 391. A mayor abundamiento véase J. C. LAGUNA DE PAZ, «La renuncia de la Administración Pública al Derecho administrativo», *artículo cit.*, quien señala que *«la Administración debe organizarse y actuar aplicando el Derecho Administrativo, que es el único cuerpo normativo construido para favorecer a un tiempo la consecución del interés general y los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos»*.

No obstante lo anterior, creemos que la nueva Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), compromete seriamente al preexistente régimen de contratación privada del CES.

La nueva LCAP extiende su ámbito de aplicación claramente al CES (a tenor del art. 1.º 3 de la LCAP) al quedar comprendido en «... las restantes entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas» creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general sin carácter industrial o mercantil y cuya actividad esté mayoritariamente financiada por la Administración Pública (115).

Habiendo quedado derogada la anterior normativa sobre contratación, en la que se apoyaba y a la que se remitía el artículo 9.º 3 de la Ley del CES, habrá que entender reconducidas las relaciones contractuales del CES forzosamente al nuevo marco legal de la contratación pública (116).

En conclusión, la contratación en régimen de Derecho privado para el CES -al igual que para el resto de entes y organismos que conforman la Administración Pública- queda restringida a las materias señaladas en el artículo 5.º 3 y sometidas al régimen establecido en el artículo 9.º, ambos de la LCAP (117).

3. Personal al servicio del Consejo Económico y Social (118).

Frente a la relación funcionarial o, incluso, a la estatutaria (híbrido a caballo entre el Derecho Administrativo y el del Trabajo), el CES vincula a sus servidores a través del régimen que menos garantías ofrece; es decir, mediante relación laboral (119).

El Derecho privado, en cambio, no garantiza la finalización de la actividad de la Administración a la satisfacción de los intereses generales, que constituyen su única causa justificativa (art. 103.1 de la CE)», pág. 218.

- (115) Cfr. 1.1 y 1.2 de la Exposición de Motivos de la LCAP. Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso... I, op. cit.*, pág. 670.
- (116) Cualquier duda será resuelta por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa creada a tenor del artículo 10 de la LCAP.
- (117) Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso... I, op. cit.*, pág. 672, ss.
- (118) Cfr. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II, op. cit.*, pág. 420, ss.; M. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, pág. 281, ss.; G. ARIÑO ORTIZ, *La Administración institucional, op. cit.*, pág. 311, ss.; J. M. CANALES ALIENDE, «Consideraciones sobre el Consejo Económico y Social», *Actualidad Administrativa*, Núm. 47, 16-22 diciembre 1991, pág. 591; E. BARRACHINA JUAN, *La Función Pública*, t. I, 1.ª ed., Barcelona, PPU, 1990, pág. 408, ss.
- (119) Creemos que el personal del CES debería quedar sometido al artículo 15.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública -según redacción dada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, en cumplimiento de la STC 99/1987, de 11 de julio,- que a tal efecto dispone lo siguiente: «Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos -donde quedaría comprendido el CES- así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos».

Disentimos de la opción legislativa de acudir a la normativa laboral (120), cada día más precarizada, para cubrir, asistir, al «más alto consultor socioeconómico de la Nación» que debería, si cabe, contratar y mantener a sus servidores con un plus de sujeción y garantías en el cometido de sus tareas, para lo cual nació y pervive la Función Pública (121).

La selección del personal se hará mediante convocatoria pública y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 9.º 4 de la Ley 21/1991) (122). Y pese a que el tenor literal de la ley exceptúe de ello al personal directivo habremos de entenderlo igualmente incluido, aunque su selección tendrá un carácter tan discrecional como de confianza (123).

No obstante, «podrán desempeñarse por personal laboral:

- Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, portero y otros análogos.
- Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.
- Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, y
- Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivos y similares».

Véase R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II*, op. cit., pág. 423, ss.

- (120) La Proposición de Ley de Creación del CES presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, Sres. Bandrés Molet y Aulestia Urrutia, optaba de forma implícita por la Función Pública en los siguientes términos: «El personal al servicio del Consejo será seleccionado por el mismo régimen aplicable al personal que presta sus servicios en los Organismos Públicos de la Administración del Estado» (art. 11). Desde similares planteamientos parte también el artículo 8.º de la Proposición de Ley para la Creación del CES presentada por el diputado Sr. Tamames Gómez.
- (121) No es casual que la inmensa mayoría de los CES de las Comunidades Autónomas anteriores y posteriores a la Ley 21/1991 estableciesen abiertamente la opción en favor del vínculo *iuslaboral*. Ello puede deberse a la hegemonía de los Grupos empresariales y sindicales en el seno del Consejo cuyo medio habitual y tradicional no es otro que el regido por el *Derecho del Trabajo*.
- (122) Cfr. M. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho administrativo*, op. cit., pág. 292; L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho administrativo*, op. cit., pág. 430; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, op. cit., vol. I/2, págs. 321 y 340, ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II*, op. cit., pág. 436, ss.
- (123) Véase M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, «El Consejo...», artículo cit., pág. 63; V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, op. cit., pág. 64.