

CUARTA PARTE

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN Y NUEVOS PROTAGONISMOS SOCIALES Y POLÍTICOS

- I. Las garantías jurisdiccionales del derecho de reunión y manifestación 157
- II. La participación de los sindicatos y otras organizaciones sociales en la planificación económica del Estado 177

CUARTA PARTE

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA
PARTICIPACIÓN Y NUEVOS PROTAGONISMOS
SOCIALES Y POLÍTICOS

I. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN *

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *Regulación y características generales de la protección jurisdiccional del derecho de reunión y manifestación*; 3. *El ejercicio del derecho de reunión y manifestación ante la jurisdicción ordinaria*; 4. *El ejercicio del derecho de reunión y manifestación en la jurisprudencia del tribunal constitucional*; 5. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho de reunión y manifestación como técnica de expresión colectiva directa y cauce para la formación de la opinión pública ha visto retrasada en bastante medida su incorporación a los textos constitucionales debido a que era un instrumento para poner de relieve el pluralismo social organizado frente a la uniformidad e individualismo pretendidos por el Estado liberal.

Como recuerda el profesor Diego Sevilla Andrés, en el antiguo régimen, el derecho de reunión estuvo sometido a un sistema de autorización, pero incluso en las naciones influidas por la Revolución francesa fue entendido como un instrumento revolucionario y como tal quedó subordinado a una regulación variable con el fin de controlar este medio de expresión de los grupos sociales.⁷⁶

Los primeros liberales y, en general, el liberalismo moderado, contemplan con recelo toda instancia intermedia entre el Estado y las libertades individuales. El Estado no se justifica sino como instancia de protección del ejercicio de los derechos individuales del ciudadano.

El derecho de asociación y su medio de realización, el derecho de reunión, aparecen vetados en esa concepción liberal de los dere-

* Con la colaboración del profesor José Luis López González.

⁷⁶ Sevilla Andrés, Diego, "Libertad de Reunión", *Nueva Enciclopedia Jurídica SFX*, Barcelona, 1974, t. XV, p. 413.

chos que los contempla a través de una relación específica del Estado con cada ciudadano.

En España el derecho de reunión se regula por primera vez en un texto constitucional, el de 1869, tras la revolución que tuvo lugar un año antes, protagonizada por los sectores más radicales del liberalismo.

El derecho de reunión como derecho individual que implica un ejercicio colectivo, se incluye —en esta ley fundamental— entre los derechos considerados por aquellos liberales exaltados como naturales, absolutos e ilegislables.

Estos derechos suponían, como pone de relieve el profesor Sánchez Agesta, “uno de los frutos más preciados de la revolución” de manera que sus límites se reducen al mínimo compatible con el orden público en la confianza de que la libertad “se corrija a sí misma, que el proceso natural de libre convivencia establecerá los límites naturales de esos derechos”.⁷⁷

El derecho de reunión va internamente ligado a los periodos más progresistas de nuestro constitucionalismo:

1. Por su carácter de instrumento o soporte para el ejercicio de otros derechos fundamentales (libertades de asociación, expresión, información . . .).
2. Por su acentuada proyección social y la repercusión consiguiente frente al poder del Estado.

No es de extrañar que el derecho de reunión se incorporase a nuestra historia constitucional a través de la Constitución de 1869, al mismo tiempo que queda recogido de forma significativa al lado de las libertades de expresión y asociación —ésta, incluida por primera vez— el proyecto de Constitución de la Primera República de 1873 recoge también este derecho que mantendrá su vigencia, en los mismos términos en la Constitución de 1876 siendo desarrollado por la ley sobre el derecho de reunión pacífica del 15 de junio de 1880 de talante muy avanzado que recuerda la actual regulación.

En la Constitución de 1931 se regulará en precepto separado (el artículo 38) que no pudo encontrar el desarrollo adecuado por las convulsiones políticas y sociales del momento.

⁷⁷ Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1978, pp. 330 y 336.

Con el régimen franquista, la libertad de reunión ve frenada su trayectoria anterior por su virtualidad potencial para alterar el orden político establecido por la dictadura; la exposición de motivos de la orden circular de la Subsecretaría del Interior sobre normas de las reuniones públicas del 29 de julio de 1939 no deja lugar a dudas: la libertad de reunión queda sometida y disciplinada a "la alta dirección de la política del Estado".

Con carácter previo a la actual Constitución se dicta la ley del 29 de mayo de 1976 que pretendía lograr un equilibrio entre "la mera consagración de una esfera de actuación inmune a las intromisiones del poder público y la adopción de medidas por este mismo poder tendentes a asegurar la posibilidad efectiva del ejercicio de la libertad", no obstante, la ley se inclinaba por una amplia atribución de potestades discrecionales a la administración en régimen de autorización previa.⁷⁸

Por fin, en la Constitución actual el derecho de reunión se encuadra en el Estado social y democrático de derecho en el que el Estado interviene para favorecer el pleno ejercicio de las libertades garantizadas por vía jurisdiccional en el doble sentido de prevenir una posible actuación administrativa arbitraria, basada en meros criterios de oportunidad política y también como protección de otros bienes y derechos constitucionales que se vean afectados por el ejercicio concreto de una libertad.

2. REGULACIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

En las sociedades democráticas se ha ido consagrando la idea de que el ejercicio de los derechos fundamentales precisa de un sistema de garantías que los resguarde de una posible arbitrariedad del poder político, y por ello se considera que una protección jurisdiccional ágil y sensible a la trascendencia de esta materia en el Estado de derecho es el mejor método de salvaguarda de las libertades.

Para hacer posible esa efectiva protección jurisdiccional, tanto lo constitucional como la legislación de desarrollo han de ser generosas y claras en la delimitación de los derechos, para que no suceda

⁷⁸ Soriano Díaz, Ramón, "Comentario al artículo 21 de la Constitución", *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1984, t. II artículos 10-23.

lo que Geoffrey Marshall denunciaba en relación al caso norteamericano donde el Tribunal Superior Federal anuló sentencias condenatorias porque las leyes reguladoras del orden público estaban redactadas en términos muy amplios, o bien se aplicaban de forma discriminatoria, en violación de las disposiciones de igualdad ante la ley previstas en la enmienda décimocuarta.⁷⁹

El derecho de reunión y manifestación como derecho fundamental de libertad debe ser alentado por los propios poderes públicos, tal y como prescribe el artículo 9.2 de la Constitución, al tiempo que deben procurar también que su ejercicio “no altere el orden público, con peligro para personas y bienes”, según dispone el artículo 21.2 del propio texto constitucional.

El derecho de reunión sirve también de cauce para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión o los derechos políticos o sindicales, sin que quepa olvidar su vertiente societaria en tanto reflejo del carácter plural de la comunidad.

Por todas estas consideraciones no es de extrañar que los textos internacionales hayan insistido en la necesidad de una racionalización del ejercicio del derecho mediante el establecimiento de un catálogo de criterios limitadores, si bien, como veremos a continuación, no se ha efectuado la necesaria referencia a los deberes de los poderes públicos en la salvaguarda y promoción del ejercicio del derecho.⁸⁰

El artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, prescribe que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica”. Por su parte el artículo 21 del Pacto internacional de los derechos civiles y políticos establece:

se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público o para proteger la salud, o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

⁷⁹ Marshall, Geoffrey, *Teoría constitucional*, Madrid, Espasa Calpe, 1982, p. 242.

⁸⁰ Soriano Díaz, Ramón, “Comentario al artículo 21 de la Constitución”, *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1984, t. II, p. 572.

De manera casi idéntica se reconoce el derecho en el artículo 11 de la Convención para la protección de los derechos y libertades fundamentales (4 de noviembre de 1950).

Debido a la amplitud de estos conceptos, es necesario realizar una interpretación *favor libertatis* de los mismos que no merme la plenitud del derecho que se pretende proteger, teniendo en cuenta, como se indica en el propio precepto, el criterio "necesidades de una sociedad democrática".

Por sus particulares características, el derecho que nos ocupa precisa con especial intensidad una protección jurisdiccional rápida que impida su ineficacia práctica.

De ahí el interés de algunos parlamentarios, durante el periodo constituyente, por evitar la actuación arbitraria de la administración, tan frecuente durante el periodo franquista.

En este sentido el diputado socialista Gregorio Peces Barba, tras destacar la importancia extraordinaria del derecho "como uno de los ejes fundamentales de las libertades públicas", propuso un procedimiento de comunicación previa con 72 horas de antelación. En el caso de que el acto pudiera ocasionar graves alteraciones con peligro para las personas y bienes, la autoridad gubernativa, en el plazo de 24 horas posteriores a la comunicación, podría denegar la autorización. En las siguientes 24 horas se produciría la intervención del juez de guardia, quien mediante audiencia contradictoria de la administración y el solicitante resolvería sin ulterior recurso. Se trataba de lograr así la garantía del control jurisdiccional como fórmula favorable al ejercicio del derecho, que supusiera un límite a la hipotética actuación arbitraria de la autoridad pública.⁸¹

Dentro de esta misma línea de otorgar una notable relevancia al control jurisdiccional, por su mayor objetividad y carácter de garantizador de los derechos, destaca la todavía más avanzada propuesta del senador Damians Xirinacs, que consideraba que la desautorización de una manifestación no debía quedar en manos de la autoridad gubernativa sino de la autoridad judicial, oídos los solicitantes de la reunión y la propia administración, de manera que esta última somete la decisión al conocimiento y resolución judicial cuando "observe peligro de grandes alteraciones para personas y cosas", de manera que en realidad, "no hay control judicial

⁸¹ Peces Barba, Gregorio, "Intervención ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas", *Diario de sesiones del Congreso de Diputados*, Madrid, 1978, núm. 70, pp. 2553-2559.

de una decisión administrativa, sino una resolución judicial a requerimiento de la autoridad administrativa". La autoridad administrativa tiene así "un carácter fundamentalmente instrumental respecto a la funcionalidad primaria desarrollada por el juez".⁸²

La ley orgánica 9/83 del 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, desarrolla el contenido esencial del artículo 21 de la Constitución. En virtud del artículo 8 de dicha ley, las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones deben ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa con una antelación de entre 30 y 10 días a la fecha de su celebración. La misma norma prescribe que el plazo podrá verse reducido a 24 horas cuando existan causas extraordinarias y graves que así lo aconsejen.

La comunicación anticipada tiene como fin el que la autoridad gubernativa disponga de tiempo suficiente para apreciar si el ejercicio del derecho perjudica otros bienes constitucionalmente protegidos y en concreto, el orden público y los derechos de terceros.

El plazo resulta, a nuestro juicio, excesivamente amplio⁸³ y de alguna manera el legislador ha sido consciente de ello al disponer que en casos extraordinarios podrá verse reducido a 24 horas.

En este aspecto un plazo de antelación excesivo puede llevar a la desnaturalización del derecho por cuanto en ese periodo la manifestación puede perder plenamente o en gran parte del sentido con el que fue programada.

El artículo 9º prevé los requisitos de la comunicación (datos de identificación de los organizadores, lugar, fecha, hora, medidas de seguridad, objeto, etcétera). La documentación no debería ser excesiva en cuanto al contenido de la manifestación para evitar que la administración, por un interés partidista, pueda desautorizar el acto.

El artículo décimo dispone que si la autoridad gubernativa tiene razones graves, seriamente fundadas, para temer que se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas y bienes, en caso de celebración podrá prohibirla o alterar su itinerario. Ahora bien, debe tratarse de razones de entidad puesto que en ningún caso el derecho puede quedar subordinado a una decisión discrecional o arbitraria de la administración.

⁸² Xirinacs, Damians, *Diario de sesiones del Senado*, 24 de agosto de 1978, núm. 43, p. 1868.

⁸³ García-Escudero Márquez, Piedad, y Benigno Pendas García, en "El Régimen Jurídico del Derecho de Reunión (análisis de la ley orgánica 9/1985 de 15 de julio)", *Revista de Derecho Político*, Madrid, 1986, núm. 22, pp. 217.

El propio artículo preceptúa que la prohibición o propuesta de alteración del itinerario habrá de ser motivada y notificada en un plazo máximo de 48 horas posteriores a la comunicación.

En el supuesto de que los organizadores no acepten la decisión gubernativa, el artículo 11 prevé que podrán recurrir a la vía contencioso-administrativa trasladando copia del recurso a la autoridad gubernativa para que remita el expediente al órgano jurisdiccional.

El recurso deberá seguir el procedimiento sumario dispuesto a tal efecto en el artículo 7.6 de la Ley 62/78 del 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

Este procedimiento es extraordinariamente rápido dado que no precisa demanda y es suficiente con la interposición del recurso de forma que en el plazo improrrogable de cinco días, el tribunal, poniendo de manifiesto el expediente, convocará al abogado del Estado, al ministerio fiscal y a los promotores o a la persona que éstos designen como representante, a una audiencia en la que de forma contradictoria oiga a todos los personados y resuelva sin ulterior recurso sobre el mantenimiento o no de la revocación o sobre las modificaciones propuestas en el itinerario.

Javier Salas y Joaquín Tornos Más⁸⁴ han considerado que hubiera sido conveniente que existiera una apelación para disponer de una jurisprudencia perfeccionada y convenientemente sistematizada.

En este sentido, no debemos olvidar que las propias características del derecho estudiado aconsejan una actuación judicial rápida que no distorsione su contenido. En todo caso, siempre es posible acudir al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo.

En cuanto a las costas judiciales, se suelen imponer a la parte cuyas pretensiones son rechazadas conforme al artículo 10.3 de la Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha mostrado poca uniformidad en esta materia, cuando sería deseable por evidentes razones de seguridad jurídica que se siguiera el criterio del artículo 10.3 y, como se indica en esta misma norma, en su defecto las reglas generales de derecho procesal en materia de costas.

⁸⁴ *Op. cit.*, Embid Irujo, Antonio, "El derecho de reunión y su protección. Referencia especial a la protección judicial", *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, enero-diciembre 1983, p. 583.

El hecho de que, como acabamos de comprobar, se prevea un procedimiento judicial por vía de urgencia, ello no implica que quede cerrado el acceso al contencioso-administrativo ordinario, puesto que al tratarse de un privilegio, en este caso de carácter procesal, es perfectamente renunciable.

El criterio básico que debe manejar tanto la administración como los órganos jurisdiccionales es el de favorecer el pleno ejercicio del derecho, de manera que los límites del mismo tienen que ser interpretados de forma restrictiva y, en todo caso, han de poseer una fundamentación objetiva que impida decisiones arbitrarias. Ahora bien, partiendo de esta consideración general, la jurisprudencia interpreta de forma amplia las facultades de la administración en relación al ejercicio del derecho, dirigidas a evitar daños a los intereses de terceros, para no tener que hacer uso de medidas de carácter represivo como la disolución.

La especial consideración de que han sido objeto por parte del legislador las medidas de protección jurisdiccional no libera a los poderes públicos de la obligación prevista en el artículo 9.2 de la Constitución, que les encomienda la promoción y el favorecimiento del ejercicio pleno de los derechos con lo cual la administración no se configura como una instancia arbitral sino que debe cooperar de forma decidida en el disfrute por los ciudadanos de la libertad de reunión y manifestación.

Antonio Embid Irujo⁸⁵ advierte sobre el peligro de que el derecho pudiera verse restringido ante el temor de los potenciales manifestantes de que les sean imputados daños o responsabilidades provocadas por terceros, a los que no sea posible identificar. Ante esta eventualidad, el citado autor propone la socialización de esos posibles daños corriendo a cargo de la administración, sin perjuicio de la correspondiente acción de regreso frente a los que originaron el daño en el caso de que pudiera conocerse finalmente su identidad.

En suma, nuestra Constitución responde a un régimen de comunicación, que circunstancialmente adquiere los perfiles del sistema de autorización cuando concurren a juicio de la autoridad "razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes", si bien esta característica se ve compensada con un procedimiento judicial urgente con audiencia de las distintas partes, lo que garantiza la efectividad del ejercicio del derecho frente a la siempre temida actuación discrecional de la administración.

⁸⁵ Embid Irujo, Antonio, *op. cit.*, pp. 580-581.

3. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN ANTE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

A. *La jurisprudencia de audiencias territoriales y tribunales superiores de justicia*

A continuación examinaremos algunas sentencias interesantes de estos tribunales que no han tenido tan amplia difusión como las que proceden del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

En la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, de 8 de abril de 1988, se recuerda que el derecho de reunión tiene "sus genuinas delimitaciones y sus límites propios" para añadir que:

aunque interpretado a tenor del artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, no puede ser coartado por la Administración y con fundamento en puros motivos de oportunidad . . . , siendo un derecho de ejercicio colectivo, incide, al ser realizado, en el derecho y en los intereses de otros y en la utilización exclusiva y excluyente de bienes públicos, posibilitando, a veces, el desequilibrio de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde salvaguardar al poder público.

Precisamente por ello, la comunicación supone a juicio de la audiencia un medio para que la administración constate el alcance de la manifestación y sus circunstancias para, de forma previsoramente, señalar un itinerario alternativo o incluso prohibirlas, siempre que "se considere que existan razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes".

La Audiencia Territorial recuerda la incidencia especial de las manifestaciones en los lugares de tránsito público de las grandes ciudades "con graves repercusiones e incidencias" en servicios esenciales para la comunidad.

Como novedad, esta resolución incluye una referencia a la figura del abuso de derecho en esta materia que consiste en el ejercicio reiterado del derecho. Teniendo en cuenta la difusión de este tipo de actos en los medios de comunicación, la repetición de una manifestación en un breve plazo (quince días en el supuesto de hecho de la sentencia) supone en las grandes concentraciones urbanas un

innecesario perjuicio a los derechos de los demás, que también se encuentran jurídicamente protegidos.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de enero de 1990, insiste en que la autoridad gubernativa sólo puede ejercitar su potestad de prohibir anticipadamente una manifestación, en el supuesto de que existan "razones fundadas de afección al orden público que permitan la objetivación del riesgo específico para personas y bienes". Con esta afirmación, el tribunal pretende señalar que queda fuera del ámbito legal una actuación administrativa de carácter discrecional basada en meros criterios de oportunidad política. No obstante, tampoco se le oculta al órgano jurisdiccional que la estimación del riesgo supone la aplicación de un concepto jurídico indeterminado que, como tal, "sólo admite una solución justa en cada caso concreto" y siempre mediante una valoración en profundidad de las distintas circunstancias concurrentes y entre ellas lo acontecido en manifestaciones precedentes "que guarden similitud con la que se valora", dando prioridad al principio *pro libertate* en aquellos casos que resulten dudosos.

En los hechos objeto de la presente sentencia, se relata cómo a raíz de actos de apología al terrorismo producidos en concentraciones anteriores, la autoridad administrativa prohíbe una manifestación. Los recurrentes entienden que esos precedentes no guardan relación con la manifestación ahora convocada.

El Tribunal decide estimar la pretensión de los organizadores, considerando que no existen motivos fundados para temer una alteración del orden público con peligro para personas o bienes por tres razones: 1. La diferente identidad de las personas físicas que como organizadores han efectuado la actual comunicación; 2. No existir tampoco identidad de objeto al quedar probada la existencia de nuevos y diferentes lemas en la actual manifestación; 3. El itinerario no es el mismo.

La constatación de estas características de la manifestación puestas en relación con los precedentes existentes, llevan al órgano jurisdiccional a entender que las diferencias apreciadas son de entidad suficiente como para "desvirtuar la base fáctica de la presunción contenida en la resolución recurrida".

En una sentencia anterior, la de la antigua Audiencia Territorial de Bilbao, de 19 de enero de 1989, este órgano jurisdiccional siguiendo reiterada doctrina del Tribunal Constitucional mani-

fiesta que las cuestiones de legitimación para acceder a un proceso en materia de derechos fundamentales no pueden analizarse desde un punto de vista meramente formal sino que “los órganos judiciales vienen obligados a aplicar en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental” este tipo de normas procesales, reduciendo al mínimo posible las excepciones que impidan al accionante obtener una resolución de fondo.⁸⁶

El órgano jurisdiccional se refiere también a la importancia de la finalidad de la reunión que se configura como “elemento externo integrante y delimitador del contenido normal del derecho... de manera que no pueden tenerse por amparadas... aquellas reuniones que tengan una finalidad que, respecto del ámbito de los bienes y valores constitucionales aludidos, haya de reputarse de ilícita”.

Insiste la Audiencia en un argumento tradicional de la jurisprudencia sobre esta materia: que la prohibición anticipada no debe obedecer a motivos de oportunidad política.

La novedad de esta sentencia reside en la apreciación concreta de que los textos de prensa carecen de valor probatorio determinante a efectos de dilucidar situaciones conflictivas relacionadas con la prohibición de manifestaciones. En este sentido, se considera que habrá que acudir a la confesión judicial y testifical.

La Audiencia matiza también la distinta función de la autoridad gubernativa y de los órganos jurisdiccionales en esta materia precisando que aquélla es “la única que goza de atribución para establecer las razones en que se fundamente la adopción de medidas re restrictivas en el ejercicio del derecho de manifestación”. Considera que en esta labor no pueden entrar los órganos jurisdiccionales cuyo cometido se sitúa en el “control sobre la conformidad o no a derecho de los motivos determinantes que, en su caso, pueda acoger la autoridad gubernativa en fundamento de la medida prohibitoria o modificatoria del ejercicio del derecho de manifestación”.

La sentencia de la Audiencia Territorial de Bilbao, de 27 de enero de 1989, se refiere, entre otras cosas, a la necesidad de que los organizadores o promotores cumplan en su integridad las exigencias legalmente establecidas para el escrito de comunicación, y en concreto una clara delimitación del objeto de la manifestación, con el propósito de alcanzar la finalidad del escrito: el conocimiento

⁸⁶ Ss. T. C. 143, 158, 201 y 206/87.

por parte de la administración de los datos precisos para el buen desempeño de sus funciones en relación a este derecho.

La Audiencia considera que existen razones fundadas para temer una alteración del orden público con peligro para personas o bienes cuando se constatan hechos acaecidos con ocasión de "una manifestación sustancialmente idéntica . . . (en lo relativo a) sus aspectos más esenciales . . . convocantes, objetivos, reivindicaciones, lugar de desarrollo, recorrido, horario y servicio de orden programado".

En sentencia del día siguiente (28 de enero de 89), la Audiencia insiste en que un mensaje de convocatoria ambiguo, empleado de forma exclamativa y alusivo a la violencia (el lema era "Apurtu" que en vasco significa rompimiento o trituración), nada tiene que ver con una manifestación que se pretende celebrar contra la instalación de centrales nucleares. Por esta razón, el órgano jurisdiccional calificó la finalidad de la manifestación en lo que excede de la protesta antinuclear como "ilícita, con la consecuencia de no estar amparado el ejercicio del derecho que se pretende por la norma constitucional".

La sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, de 18 de abril de 1989, recuerda que toda prohibición o limitación en el ejercicio del derecho ha de estar justificada y guardar la necesaria proporcionalidad con el fin perseguido.

En el caso objeto de esta sentencia, los organizadores trazaron un itinerario que incluía las arterias principales de la ciudad de Madrid, circunstancia que a juicio de la Audiencia, justifica la propuesta de modificación del recorrido para evitar el "total colapso del tráfico" y preservar "el normal discurrir de los servicios públicos esenciales".

El órgano jurisdiccional discrepa, no obstante, del itinerario alternativo diseñado por la autoridad gubernativa al considerarlo "inadmisibles en cuanto limita excesivamente el derecho de manifestación restringiéndolo a una mera concentración (en el supuesto de esta sentencia ante un Ministerio), con la cual se desnaturaliza no sólo su petición inicial, sino también el propio contenido del derecho de manifestación limitándolo a un solo punto de la ciudad".

B. *La jurisprudencia del Tribunal Supremo*

El Tribunal Supremo ha realizado una serie de observaciones relativas a dos aspectos concretos relacionados con el derecho de reunión:

1º Con referencia al lugar de celebración, el Tribunal, en sentencia de 7 de octubre de 1986, ha puesto de manifiesto que la negativa a autorizar el uso de un local de oficina pública a unos funcionarios para llevar a cabo una reunión en horas de trabajo no supone de por sí el desconocimiento del derecho, sobre todo tratándose, como sucedía en el presente caso, de un salón de actos destinado al uso público.

En este sentido, el Tribunal recuerda la doctrina constitucional del carácter "no ilimitado" de los derechos (STC. 91/83 de 7 de noviembre) para decir a continuación que "no puede afirmarse de forma absoluta e incondicionada que para su ejercicio un tercero deba poner a disposición de quienes lo ejercitan un local de su titularidad, ni que la entidad donde prestan sus servicios deba soportar en la misma forma absoluta e incondicionada, el que la reunión se celebre dentro del horario de trabajo".

2º En relación a los sujetos del derecho de manifestación, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la participación de agentes de policía en manifestaciones, afirmando que no se les puede privar de este derecho fundamental por razón de su profesión, de manera que no resultará conforme a la Constitución una interpretación "literal y desorbitada" del régimen funcional de la policía que anulara o convirtiera en ineficaz el ejercicio del derecho.⁸⁷

En relación a esta cuestión, entendemos que, tal y como se desprende del artículo 11.2 del Convenio de protección de los derechos y libertades fundamentales, no se prohíbe que se impongan restricciones legítimas en función del carácter de miembro de las fuerzas armadas del sujeto, pero siempre sobre la base del reconocimiento general del derecho.

Sobre la amplitud que debe tener el derecho, el Tribunal Supremo parece asumir el principio del *favor libertatis* de forma que

⁸⁷ En idénticos términos se pronuncia el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de julio de 1981.

postula la protección del derecho frente a la administración que no debe recortarlo de forma arbitraria sino que habrá de limitarse a constatar la finalidad pacífica y lícita de la convocatoria.

Las restricciones únicamente encontrarán el apoyo en aquellos casos en los que existan datos objetivos que permitan considerar de forma indubitada que la manifestación no se ajusta a los parámetros constitucionales, en relación especialmente a los derechos de terceros y al orden público en general.

Por otra parte, el Tribunal menciona los textos jurídicos de derecho internacional (se refiere en concreto al artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos) como pauta de interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas, conforme a lo establecido en el artículo 10.2 de la Constitución. Estas normas internacionales citadas conceden la máxima amplitud al derecho, compatible con las necesidades de una sociedad democrática en orden a la protección de los demás bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Además se debe considerar que todo límite ha de responder a razones objetivas y resultar proporcional al fin perseguido.

En esta misma sentencia, el Tribunal Supremo se refiere al contenido de la comunicación previa en el derecho de manifestación para mantener que es lícita la convocatoria de una manifestación contraria al contenido concreto de un estatuto de autonomía, en la que se reivindicaba además el autogobierno y el socialismo. En cambio, considera que una manifestación en favor de reivindicaciones independentistas supone el ataque a uno de los principios fundamentales de la Constitución (la unidad de la nación española proclamada en su artículo 2º). Esta última afirmación ha dado lugar a una crítica doctrinal por entender que concibe el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es el de manifestación, limitado a lo establecido en la Constitución sin posibilitar reivindicaciones alternativas o una propuesta de reforma constitucional, incluso con pleno respecto al orden público. Esta situación, se dice podría desembocar en la construcción de una democracia estrictamente militante basada en fundamentos intocables que supondría una puerta abierta a la intolerancia.⁸⁸

En la sentencia de 18 de enero de 1983, el Tribunal Supremo confirmó una multa impuesta como consecuencia de una manifes-

⁸⁸ Embid Irujo, Antonio, *op. cit.*, p. 597.

tación de la organización Fuerza Nueva en Valladolid. El Tribunal alude a "la falta de acatamiento de la prohibición relativa al uso del uniforme (paramilitar) como en el carácter castrense de los actos objeto del desfile". Esta prohibición hay que relacionarla con lo dispuesto en el artículo 22.5 de la Constitución que prohíbe las asociaciones de carácter paramilitar.

La doctrina ha destacado con acierto que el uso de uniformes paramilitares viene a ser "un indicio de intenciones violentas o amenazadoras aunque aparentemente el acto pueda transcurrir en perfecto orden".⁸⁹

Quizás el aspecto más destacado en la labor del Tribunal Supremo ha sido su contribución a la interpretación del artículo 21 de la Constitución en ausencia de la ley orgánica de desarrollo del derecho que, como sabemos, no aparece hasta 1983.

A esta tarea se une a partir de 1981 la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que es objeto de estudio del siguiente epígrafe del presente trabajo.

4. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hasta la promulgación de la Ley Orgánica 9/83 que desarrolla el derecho de reunión y manifestación, el Tribunal Constitucional se vio obligado a realizar una interpretación constitucional de la anterior Ley reguladora de 1976, algunos de cuyos preceptos entraban en abierta contradicción con nuestro texto constitucional.

Dentro de esta actividad interpretativa tendente a hacer posible el ejercicio constitucional del derecho destacan dos sentencias:

La sentencia 18/81, del 8 de junio. El Tribunal pone de relieve que el derecho puede ser ejercitado con cualquier finalidad lícita, y se refiere también a los límites de la actividad administrativa en esta materia al resolver el caso de unos funcionarios de correos que, habiéndose reunido en días de huelga en el lugar de trabajo, fueron sancionados por el gobernador civil de Barcelona a instancias del jefe provincial de correos, sin observar trámite alguno de audiencia y defensa. El Tribunal Supremo considera que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución, en lo referente al procedimiento, deben aplicarse a la actividad

⁸⁹ García-Escudero Márquez, Piedad y Benigno Pendas García, *op. cit.*, p. 214.

sancionadora de la administración con objeto de salvaguardar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, así como la propia seguridad jurídica en general.

No se pretende una aplicación literal, ya que se parte del hecho de que son procedimientos diferentes, sino el establecimiento de unas garantías que impidan la indefensión del administrado.

No cabe en un Estado de derecho que la administración imponga una sanción relacionada con lo que considera unilateralmente como un ejercicio ilícito del derecho de reunión, sin observar un procedimiento mínimo que permita la defensa del afectado, con la consiguiente carga de tener que recurrir para evitar que el acto administrativo devenga firme.

El administrado debe disponer de la oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes alegando lo que con venga a su derecho.

La especial relevancia que en el marco de la Constitución (artículo 10) se concede a la libertad de la persona y a los derechos individuales que le son inherentes lleva a la conclusión, según el Tribunal, de que la administración no puede imponer sanciones con ocasión del ejercicio de un derecho constitucional sin observar unas garantías procedimentales irrenunciables en un Estado de derecho.

La inobservancia de esas garantías llevaría consigo un ataque frontal a la integridad de los derechos y libertades, los que no podrían ser plenamente disfrutados por temor a una sanción que exigiría asumir la carga del recurso ante la indefensión de un proceso administrativo así concebido.

El Tribunal se refiere también, a que entre los fines lícitos para los que se puede ejercitar el derecho de reunión se encuentra la acción sindical, insistiendo en que los derechos constitucionales son de aplicación inmediata, aunque no existiera todavía una ley constitucional de desarrollo.

El Tribunal descarta el argumento de una posible mayor eficacia de las sanciones impuestas "de plano" frente a una supuesta lentitud de un procedimiento con garantías, puesto que considera que "el legislador ha dado preferencia a las garantías procesales sobre la hipotética eficacia..." En suma, el Tribunal entiende que al haberse omitido el procedimiento para imponer la sanción es preciso anular el acto. En el fondo de este caso, late el tradicional

recelo del poder público ante el derecho de reunión y manifestación como fórmula de participación directa en la vida política y social.

La sentencia 36/82, de 16 de junio. El caso que se plantea en esta sentencia tiene como protagonista a un sindicato que presenta recurso contra la resolución de un gobernador civil que le prohíbe llevar a cabo una manifestación como consecuencia del incumplimiento en el plazo de preaviso. El Tribunal confirma la resolución gubernativa advirtiendo que deben entenderse derogados algunos preceptos de la ley 17/1976, de 29 de mayo, que entraban en abierta contradicción con el artículo 21 de la Constitución.

Para fundamentar su decisión el Tribunal apela a la condición de "norma superior y posterior" de este último precepto, además de destacar que la ley preconstitucional de 1976 parte de un principio radicalmente distinto al de la norma fundamental: la prohibición general previa de las manifestaciones, a reserva de la autorización del gobernador civil de la provincia. Por el contrario, la Constitución toma como base el pleno ejercicio del derecho que no queda supeditado a la libre apreciación de la administración, la que únicamente podrá prohibirlo ante razones objetivamente fundamentadas de alteración del orden público.

Ahora bien, estos nuevos criterios sustantivos de la Constitución no acarreaban, en aquella época en la que aún no existía la ley orgánica constitucional de desarrollo, la derogación de los aspectos funcionales del ejercicio del derecho, y más concretamente la exigencia de comunicación previa que no funciona ya como requisito para la autorización sino —de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución— como mera comunicación al objeto de que "la autoridad tenga la oportunidad para formar opinión sobre la eventualidad de la alteración del orden público".

Para realizar esta interpretación que adapta el contenido de la ley de 1976 al nuevo orden constitucional, el Tribunal se vale de la aplicación analógica recogida en el artículo 4 del Código Civil: se trata de supuestos semejantes, reuniones en vías públicas o manifestaciones, la necesidad de un preaviso aunque ahora con valor de comunicación y no de autorización, además de la identidad de razón en cuanto al objeto y finalidad de ambas normas (posibilitar en mayor o menor medida el ejercicio del derecho de manifestación).

Quizás el núcleo de esta resolución radica en el nuevo concepto de "aviso a la administración" que se desprende del artículo 21.2 de la Constitución. En este sentido, la ausencia o la presentación fuera de plazo de la comunicación debe ponerse en estrecha conexión con la posible alteración del orden público, que es otro valor constitucionalmente protegido, y no con la mera necesidad a efectos formales de que se notifique a la administración el ejercicio del derecho.⁹⁰

La sentencia pone de manifiesto, además, que ningún derecho constitucional tiene carácter absoluto e ilimitado y más aún en el caso que nos ocupa, en el que estamos ante un derecho subjetivo de ejercicio colectivo que tiene la virtualidad de incidir directamente en el derecho e intereses de otros ciudadanos: en la utilización exclusiva de bienes públicos y en el mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana.

Precisamente la salvaguarda de estos valores que pueden verse afectados justifica "los poderes de la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable" la intención de hacer uso del derecho como presupuesto para su ejercicio constitucional.

La administración, en caso de fundados indicios de puesta en peligro de esos valores constitucionales protegidos, podrá prohibir la manifestación para evitar medidas más graves como la disolución de la manifestación. Ahora bien, esa prohibición habrá de estar fundamentada en razones objetivas y nunca en criterios de oportunidad política.

En otra sentencia del Tribunal Constitucional (la STC 2/82, del 29 de enero) se aborda también el problema de los límites del derecho. Se trata de un caso de multas a manifestantes que adoptaron actitudes violentas con ocasión del despido de una aprendiz de frutería, impidiendo además la venta normal en el establecimiento. El derecho de manifestación, si bien tiene como una de sus finalidades el hacer público un determinado estado de opinión, no comprende la posibilidad de reorientar por la fuerza el criterio de los demás.

No cabe hablar de ejercicio lícito del derecho de manifestación cuando éste incluye actitudes intimidatorias de violencia moral que atacan directamente a la dignidad de la persona y a su inte-

⁹⁰ García-Escudero Márquez, Piedad y Benigno Pendas García, *op. cit.*, pp. 214-215.

gridad moral. En este sentido habrá que intentar conciliar en cada caso el ejercicio del derecho propio con el respeto al derecho de los demás.

Se refiere también al derecho de reunión y manifestación la STC 91/83, del 7 de noviembre: una reunión que el Ministerio del Interior prohibió a los afiliados de un sindicato de policías. Esta reunión iba a tener lugar en las dependencias policiales del aeropuerto de Barajas. A raíz de estos hechos, interpuso un recurso contencioso administrativo que desembocó en una sentencia desestimatoria de la audiencia nacional. La pretensión es también rechazada ante el Tribunal Supremo y, por último, el Tribunal Constitucional decide denegar el amparo.

El Tribunal Constitucional si bien recuerda el derecho a celebrar reuniones sindicales, incluso afirmando que el derecho de reunión sindical existe con independencia del derecho fundamental de reunión del artículo 21 de la Constitución, entiende que no se trata de un derecho ilimitado, ni comprende el derecho a que un tercero ceda un local de su titularidad, ni que la entidad donde se desarrolla la actividad laboral soporte de forma "absoluta e incondicionada" las reuniones en horas de trabajo. En concreto, la administración está obligada a velar para que sus instalaciones sirvan a los intereses generales (como, en general, toda su actividad) y para ello debe de establecer un régimen de uso de las dependencias mediante un sistema de autorización y acuerdo en lo relativo a las reuniones de los funcionarios.

Como consecuencia de lo anterior, la pretensión de los miembros del sindicato no goza de protección constitucional y el propio tribunal señala la alternativa del ejercicio del derecho fuera del horario de trabajo, en locales ajenos a la administración o en otras dependencias habilitadas por la misma.

En definitiva, la labor del Tribunal Constitucional ha resultado muy provechosa, tanto en la interpretación constitucionalmente adecuada de la Ley de 1976 como en la materia de los límites del derecho, sin olvidar su criterio general de otorgar la máxima amplitud al derecho compatible con las demás libertades y bienes constitucionalmente protegidos.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis que hemos llevado a cabo, creemos que se desprende con claridad la relevancia del control jurisdiccional en un doble aspecto: Como garantía frente a una posible arbitrariedad de la administración que responda a criterios de mera arbitrariedad política, y en relación a la protección del pleno ejercicio del derecho compatible con las demás libertades constitucionales.

La actuación de los órganos jurisdiccionales que emplean como parámetro la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico supone una garantía de interpretación de los derechos según el principio del *favor libertatis* así como la adecuada ponderación de sus límites.

Si bien el sistema por el que opta nuestro ordenamiento constitucional es el de la comunicación previa, se faculta a la administración para que, en caso de que concurran razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes, prohíba anticipadamente la manifestación en previsión de incidentes que pudieran provocar un mal mayor, tal como es la disolución por la fuerza pública. Para equilibrar esta potestad extraordinaria concedida a la autoridad gubernativa se prevé un mecanismo de protección jurisdiccional rápido y ágil (el de la Ley 62/78 de protección de los derechos fundamentales, en su artículo 7.6) teniendo en cuenta además que la administración viene obligada por el artículo 9.2 de la Constitución a favorecer el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La superación del papel tradicionalmente arbitral de la administración, que supuso una interpretación excesivamente amplia del concepto de orden público que favorecía las restricciones al derecho, unida a una protección jurisdiccional reforzada, contribuyen de modo decisivo a hacer efectivo el reconocimiento constitucional de la libertad de reunión y manifestación.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS Y OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO *

SUMARIO: 1. *Introducción. La planificación económica y su carácter democrático*; 2. *Algunas experiencias de derecho comparado*; 3. *Antecedentes en España*; 4. *El modelo participativo de la constitución y el consejo económico y social.*

1. INTRODUCCIÓN. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SU CARÁCTER DEMOCRÁTICO

Las complejas economías de las sociedades desarrolladas contemporáneas precisan de un instrumento que facilite la ordenación, coordinación y participación en una materia, la económica, en la que se encuentran implicados multitud de sectores y que afecta directamente a la calidad de vida de todos los ciudadanos. Ese instrumento viene siendo tradicionalmente la planificación.

Así, en una primera aproximación, el plan económico sería el instrumento mediante el cual “la economía social de mercado se propone corregir y complementar los mecanismos de la economía libre”.⁹¹

La planificación, tal y como se entiende en las sociedades desarrolladas, no es ya coactiva sino un elemento ordenador y corrector que se articula a través de las líneas generales de la política del Estado en los distintos sectores económicos.

La actividad planificadora no supone, de por sí, un incremento de la presencia del sector público en la economía, ni una coacción de la libertad de empresa. El plan como instrumento de racionalización de la actividad económica tiene como objetivo lograr

* Con la participación del profesor José Luis López González.

⁹¹ Marcos de la Fuente, Juan, *La Economía Social de Mercado*, Madrid, Asociación de Estudios Empresariales, 1978, p. 32.

la optimización de los recursos y la coordinación de la actividad de los distintos agentes y sectores económicos y no necesariamente el incremento de la presencia estatal en la economía.

Por el contrario, la tendencia más actual se propone racionalizar y limitar, en su caso, la presencia del sector público en la actividad económica favoreciendo su saneamiento financiero y su competitividad.

Como sostiene Martín Bassols "en el campo ideológico, la planificación a condición de ser plenamente democrática, es contemplada hoy como el mejor antídoto contra el intervencionismo burocrático y singularizado por aquellos sectores que habían mostrado recelos frente a la acomodación del esquema planificador a las economías capitalistas".⁹²

Una vez que hemos situado el plan como elemento racionalizador de los complejos mecanismos de la economía, surge de inmediato el problema de los criterios que se han de emplear para su elaboración. Se ha señalado con razón que

la actividad planificadora de la administración requiere la colaboración de los políticos, de los técnicos, de los empresarios y obreros y de los administrados en general, es preciso asegurar una constante y suficiente información de lo que se está llevando a cabo o se piensa realizar... La tarea de la planificación del desarrollo encara... un problema político crucial de nuestra época: la combinación adecuada de la fortaleza estatal y la democracia social,

esa actividad planificadora debe además "reflejar una visión de conjunto no sólo del presente o del futuro inmediato, sino también a largo plazo".⁹³

Realmente, lograr que la planificación se elabore a partir de criterios democráticos es una cuestión compleja. Es preciso crear un órgano capaz de articular la democracia económica y social que no sólo no es incompatible con la democracia política, sino que se plantea como elemento imprescindible para canalizar las inquietudes y proyectos sociales, favoreciendo una relación fluida entre los poderes públicos democráticos y los ciudadanos y sus grupos.

⁹² Bassols Coma, Martín, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 215.

⁹³ López Rodó, Laurcano, "La Administración ante las transformaciones económicas y sociales contemporáneas", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56, 1979, pp. 298-299.

Esta necesidad es tanto mayor a partir de la constatación de que también en la sociedad democrática existen y conviven intereses abiertamente encontrados, de cuya interacción depende en buena medida el progreso y el bienestar social.

En este sentido sigue siendo válido el ejemplo que emplea Offe para demostrar el claro enfrentamiento de intereses que, al menos en principio, existe entre empresarios y trabajadores sobre un aspecto tan importante en cualquier política económica como es el problema del desempleo:

La patronal no tiene razones para interesarse por un grado alto y estable de empleo y, en consecuencia, puede considerar —favorable para sus intereses— una situación de paro crónico masivo... De hecho un alto nivel de paro condiciona, en el ámbito de la empresa, un aumento en la productividad en el trabajo, unas exigencias salariales más moderadas... y sobre todo en el plano político, unas prioridades más enérgicas para una política económica de atracción de inversiones.⁹⁴

La planificación como instrumento de desarrollo debe tener en cuenta que éste no puede ser parcial —de aspectos aislados—, puesto que constituye un conjunto indivisible de conceptos y actividades que pierden su significación si no se consideran en profunda interrelación.

El desarrollo integrado como concepto a la vez material, ecológico, tecnológico, cultural y psicológico-motivacional exige nuevas concepciones que apoyen actividades capaces de hacer frente a situaciones que se modifican y deterioran rápidamente: La variable participativa —tan decisiva— por la que el grupo interviene en el señalamiento de prioridades, el valor de la experimentación social y la toma de conciencia sobre su interdependencia entre todos los miembros de la colectividad y su entorno.⁹⁵

Estos distintos y a veces enfrentados intereses, justifican una instancia de diálogo, estudio y recopilación de información cuyos

⁹⁴ Offe, Claus, "Neocorporativismo. Notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática", *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1988, cap. VI, p. 147.

⁹⁵ Colomer Viadel, Antonio, *Autogestión científico-tecnológica y desarrollo integrado*, Madrid, Instituto de formación cooperativa (INFOC) 1980; "El modelo de desarrollo integrado de base comunitario cooperativa y su aplicación en Berninches (Guadalajara, España)", *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, Madrid, núms. 10-11, 1987, p. 143.

trabajos resultarán indispensables para que el gobierno pueda afrontar su responsabilidad en relación a la política económica con un adecuado conocimiento de la realidad social.

Para cumplir este objetivo el órgano que asuma estas tareas deberá contar con la correspondiente representación de las comunidades autónomas cuya aportación facilitará la adecuada coordinación entre la política económica del Estado y la de los entes autonómicos.

Se plantea también la cuestión del momento en que debe producirse la participación de ese órgano denominado generalmente Consejo Económico y Social. En este sentido nos identificamos con la idea, ya manejada en nuestro proceso constituyente, de que las posibilidades del Consejo "serán tanto mayores cuanto más pronta sea su presencia en la elaboración de cada plan, a efectos de no enfrentarse con el hecho consumado de una serie de presupuestos y previsiones ya trabadas, en una carrera contra el tiempo".⁹⁰

Debe tratarse, por tanto, de un órgano realmente participativo, sin perjuicio de las competencias que el gobierno tiene atribuidas en materia de dirección de la economía del Estado y de las actividades propias de sindicatos y otras organizaciones sociales en los ámbitos correspondientes.

Otro aspecto, no menos importante, es la composición del Consejo que deberá reflejar lo más fielmente posible la significación real de los distintos sectores representados, sin olvidar, como ya hemos indicado, la necesaria representación regional, pues de lo contrario no será posible articular una política económica adecuada a nivel nacional ni se podrán hacer efectivas las propias competencias autonómicas en lo relacionado con la materia económica y social.

Pero, superado el problema de la composición, la cuestión clave se centra en dotar al Consejo de una estructura y de un funcionamiento democrático. En este sentido, no exagera Martín Bassols cuando afirma que la clave de la participación en el Consejo "radica en el acierto en la articulación organizativa de todas las instancias de decisión... y sus relaciones con el Parlamento (instancia defi-

⁹⁰ Martínez Esteruelas, Cruz, *El principio de libre iniciativa económica privada en el Anteproyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p. 313.

nitiva para la expresión democrática de la aceptación de los objetivos de la planificación).”⁹⁷

En relación a la función que debe desempeñar el Consejo hay que afirmar ya desde el principio que en modo alguno debe convertirse en una “tercera cámara”. En sistemas como el nuestro, en los que el gobierno tiene encomendada la tarea de dirección e impulso de la política legislativa, el Consejo se configura como un órgano de participación a través del asesoramiento y colaboración con el Ejecutivo.

Naturalmente, queda abierta la posibilidad de que los distintos grupos y fuerzas sociales lleven a cabo una intervención indirecta en la tarea legislativa remitiendo propuestas e informes a los grupos parlamentarios de las Cámaras.

Resulta indudable el interés que tiene la participación en materia económica para las organizaciones sociales en general y, en particular, para los sindicatos. Se ha dicho con razón que “una de las características más llamativas del sindicalismo en la Europa de hoy es que apenas hay un solo sindicato que no se plantee algún tipo de intervención en la vida económica del país. Es más, la relación sindicato-empresario, deja lugar a menudo a una relación privilegiada sindicato-Estado”.⁹⁸

Si como sostiene Linde Paniagua, la planificación se configura como “la técnica más general de intervención de los poderes públicos en la economía, que debe prever y coordinar el conjunto de las demás intervenciones públicas (desde la que opera a través de la política fiscal a la que viene determinada por la empresa pública)”⁹⁹ resultará esencial que la participación en este terreno sea significativa y eficaz si no queremos sustraer al principio democrático-participativo que preside nuestra norma fundamental (artículo 9.2), una de las parcelas más trascendentales de la actividad política en orden a alcanzar una sociedad más justa e igualitaria.

⁹⁷ Bassols Coma, Martín, “Comentario al artículo 131 de la Constitución”, en Alzaga Villaamil, Óscar, *Comentarios a las Leyes Políticas, Constitución española de 1978*. Madrid, EDERSA, 1985, p. 113.

⁹⁸ Miguez Lobo, Faustino, “Corporativismo y relaciones laborales en Europa en tiempo de crisis”, *REIS*, Madrid, núm. 30, 1985, pp. 149-150.

⁹⁹ Linde Paniagua, Enrique, *Introducción al sistema económico en la Constitución española*, Valencia, Cometa, 1987, p. 62.

2. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO

Antes de entrar en el análisis de experiencias concretas de otros países europeos, conviene reflejar algunas características comunes a prácticamente todos ellos.¹⁰⁰

1º Se trata de instituciones consultivas del gobierno. La excepción la encontramos en Italia cuyo Consejo tiene reconocida la iniciativa legislativa.

Emiten dictámenes no sólo a petición del gobierno sino también por propia iniciativa. No son dictámenes vinculantes por lo que su capacidad de influir en el Ejecutivo y de encontrar eco en la propia sociedad viene determinada sobre todo por su calidad técnica, el consenso que expresen y la difusión que se les pueda dar.

2º Son instituciones de carácter representativo y no exclusivamente técnico. El gobierno, salvo alguna excepción como el caso portugués, no suele formar parte del Consejo y su función se limita al nombramiento del presidente o a la ratificación de los consejeros ya propuestos por las organizaciones.

Para asegurar la independencia del órgano se establece un sistema de incompatibilidad y se dota al Consejo de una serie de expertos cuya función se centra en el asesoramiento y las tareas técnicas.

3º No se trata de instancias de negociación en las que se puedan culminar acuerdos de carácter vinculante. Se trata de órganos consultivos que elaboran dictámenes representativos de la opinión del Consejo y en este sentido, presuponen el diálogo y la participación en el interior del órgano.

4º Los Consejos no absorben otras formas de participación institucional de los sindicatos y otras organizaciones sociales.

5º En algunos casos los Consejos han ido perdiendo protagonismo por su excesiva burocratización o por el desinterés de los gobiernos, pero constituyen un elemento fundamental en el seguimiento de los problemas socioeconómicos y favorecen, tanto la participación de los sindicatos y otras organizaciones sociales en la articulación de

¹⁰⁰ Recogemos el esquema de características elaborado por José María Zufiaur en su trabajo "El Consejo Económico y Social/2", *El Mundo del siglo XXI*, Madrid 6 de septiembre de 1990. Aunque éste y otros dos trabajos del autor publicados, también en *El Mundo*, los días 5 y 7 del mismo mes y año son anteriores al proyecto que comentamos, no han perdido vigencia en su totalidad al mantener el proyecto algunas de las características comentadas por el autor.

la política económica del gobierno, como las propias relaciones de éste con los interlocutores sociales.

A continuación exponemos sumariamente la situación del Consejo y sus antecedentes en algunos países de la Comunidad Europea al objeto de apreciar cómo se ha resuelto esta cuestión en otras naciones de nuestra órbita para saber qué posibilidades se ofrecen para el desarrollo del artículo 131.2 de la Constitución.

A. Francia

Francia cuenta con una importante tradición en esta materia y quizá por ello es el modelo de consejo económico y social citado con más frecuencia.

Ya en 1925 se creó un consejo nacional económico dotado de funciones consultivas. Como recuerda José María Zufiaur el Consejo respondía "a las demandas que con anterioridad venían realizando los sindicatos y personalidades como León Jouhaux, quien presentó en 1919 un proyecto de "consejo económico social".¹⁰¹ Este Consejo de 1925 fue ampliando sus competencias aunque siempre mantuvo su carácter de "órgano consultivo de asesoramiento interno de la administración".¹⁰²

La Constitución de 1946 diseña un consejo económico que trata de facilitar la colaboración entre las distintas categorías profesionales y asegurar su participación en la política económica y social del gobierno. El artículo 25 establece concretamente que: "Un Consejo Económico, cuyo estatuto será regulado por ley, examina y dictamina posteriormente los proyectos y proposiciones de ley de su competencia, estos proyectos le son sometidos por la Asamblea Nacional antes de sus deliberaciones".

El consejo puede ser consultado por el gobierno y esa consulta será necesaria en lo relativo al establecimiento de un plan económico nacional.

Sin embargo, el desarrollo del precepto constitucional sufrió bastantes vicisitudes, pues "numerosas leyes posteriores vinieron a rectificar lo establecido en la Constitución... Así la misión de

¹⁰¹ Zufiaur, José María, "El Consejo Económico y Social/2", *El Mundo del Siglo XXI*, Madrid, 6 de septiembre de 1990.

¹⁰² Vanaclocha Bellver, Francisco José, *Estudio sobre el desarrollo por ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucional*, Madrid. Presidencia del gobierno, Secretaría General Técnica, 1980, p. 13.

conciliación y la competencia arbitral reconocidos al consejo en los litigios económicos y sociales, es suprimida por ley de 20 de marzo de 1951, quedando confirmado su papel estrictamente consultivo. También el número de consejeros aumentó de 164 a 169, por la misma ley de 1951".¹⁰³

La composición del consejo era la siguiente:

45 representantes de obreros, empleados, funcionarios, técnicos, ingenieros y cuadros; 41 representantes de las empresas industriales, comerciales y artesanales; 40 representantes de organismos agrícolas; 15 personalidades cualificadas en los aspectos económico, social, científico y cultural; 15 representantes de actividades sociales; 7 representantes de actividades varias; 2 representantes de la clase media; 25 personalidades cualificadas por sus conocimientos en materia económica y problemas de ultramar o que tengan una actividad referida a la expansión económica en la zona franca; 10 representantes de actividades económicas y sociales en los territorios de ultramar y de los departamentos de Guadalupe, de Guayana, de la Martinica y de la Reunión.

Se trataba entonces, de un órgano de composición muy variada donde estaban representados los distintos intereses socioeconómicos. Sin embargo, su funcionamiento no fue totalmente satisfactorio porque existía quizás una excesiva dispersión.

La Constitución vigente de 1958 crea el Consejo Económico y Social en su título X (artículos 69-71) desarrollado por una muy completa legislación reguladora. No obstante este consejo sufrió también bastantes vicisitudes, pues fue reformado en diversas ocasiones y se elaboraron también algunos proyectos de modificación entre los que destaca el intento de De Gaulle, rechazado en el referéndum de 1969, de construir un único órgano a partir de la fusión del Senado con el Consejo.

La misión del consejo, partiendo del propio texto constitucional:

consiste en informar mediante sus opiniones las decisiones económicas y sociales del gobierno y del Parlamento. Esta función va a permitir a los diferentes agentes económicos comprenderse mejor para trabajar juntos. De ahí se deriva que la función del consejo no es sólo informar. En efecto, cumple una función original y única que se encuentra bastante desconocida en el seno de las instituciones

¹⁰³ *Iâcm*, pp. 19-21.

francesas. La asamblea representa la comunidad de intereses económicos y del trabajo. Se trata de una asamblea elegida por grupos profesionales distinta a la asamblea elegida por los individuos.¹⁰⁴

El Consejo se ha inclinado hacia un esquema de tipo representativo tratando de eludir la otra gran opción: la de convertirse en un mero órgano administrativo de asesoramiento del gobierno.

No obstante

tampoco llega a ser una asamblea plenamente representativa, por la intervención del Ejecutivo a través de diferentes vías. Una de ellas es el nombramiento del presidente, otra es la disponibilidad que por vía del secretariado del Consejo puede ejercer sobre la actividad del mismo, y otra, desde luego la más importante, es la posibilidad de nombrar de un modo directo o indirecto a un número considerable de consejeros.¹⁰⁵

Además a través del Consejo Económico y Social, las fuerzas sociales participan en la elaboración del llamado plan económico a mediano plazo.

Precisamente, la necesidad de participación en la elaboración de los planes ha sido destacada muy insistentemente por los expertos franceses. Así la comisión, presidida por Christian Goux, de estudio de la reforma de la planificación, que sirvió de base en la elaboración del proyecto de ley para la reforma de la planificación, presentado ante la asamblea nacional el 28 de mayo de 1982, aseguraba que

para tener éxito el plan no puede contentarse, como en el periodo de expansión que se ha producido hasta mediados de los años 70, con ser un proyecto tecnocrático, promovido, en mayor o menor medida por un Estado tutelar. Todas las fuerzas vivas de la nación deben asociarse, no en la búsqueda de un consenso ilusorio, sino a la determinación de prioridades que impliquen la adaptación de los propios objetivos de cada uno. En este sentido, la democratización del plan, no es un ideal que hay que esperar del porvenir, sino más bien una pieza clave indispensable para la planificación.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Beurrier. Jean-Pierre, "Le rôle du Conseil économique et social", *Revue de Droit Public*, núm. 6, 1982 (noviembre-diciembre), pp. 1627-1628.

¹⁰⁵ José Vanaclocha Bellver, Francisco, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁶ *Dossier Informativo del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, enero-abril 1984, p. 154.

La composición del Consejo es amplia y variada por lo que favorece la participación si bien, como siempre ocurre, es muy difícil que en cada momento responda a la situación socioeconómica del país.

La distribución de los miembros del consejo francés es la siguiente:

45 representantes de los asalariados; 41 representantes de los empresarios. Ambas categorías de representantes proceden de sus respectivas organizaciones profesionales; 40 representantes del sector agrícola; 15 personalidades de otras actividades sociales (de ellas 15 representantes de asociaciones familiares); 2 representantes de la clase media; 25 personalidades de especial competencia en materias referentes a la zona franca.

Los miembros del consejo no están ligados por mandato imperativo sin bien en la práctica actúan en representación de los intereses del sector que los ha elegido.

El consejo puede enviar a uno de sus miembros a las Cámaras al objeto de que exponga los informes del órgano. A la función consultiva del Consejo hay que añadir su carácter de lugar de encuentro y diálogo entre los distintos grupos, lo que ha favorecido extraordinariamente la consecución de acuerdos en otras instancias.

En definitiva, el modelo ha logrado equilibrar adecuadamente los aspectos técnico y representativo dando como resultado un órgano bastante eficaz en su cometido.

B. Italia

En Italia, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo se recoge en el artículo 99 de la Constitución. Es un órgano de carácter representativo que tiene además iniciativa legislativa, aunque también asesora al gobierno y a las propias Cámaras.

Por lo tanto, une a la iniciativa legislativa la típica función de estos órganos que es la de asesoramiento del gobierno.

En la función de asesoramiento destaca la particularidad de que puede ser realizada ante las asambleas legislativas, el gobierno o los órganos de las regiones.

El Consejo deberá, además, elaborar un informe preceptivo dirigido a las Cámaras en aquellos proyectos relacionados con la materia económica y social. Puede por otra parte, no sólo ejer-

citar la iniciativa legislativa sino también presentar enmiendas en relación a proyectos de ley en tramitación.

Sin embargo, existen materias vetadas a la intervención del Consejo: leyes constitucionales, leyes de derecho financiero y tributario, delegaciones legislativas, ratificaciones de tratados internacionales.

Su composición se caracteriza por intentar un equilibrio entre técnicos y representantes.

Son 86 miembros distribuidos del siguiente modo:

24 representantes de asalariados; 15 representantes de los empresarios; 20 expertos; 13 representantes del artesanado, pequeños empresarios agrícolas, profesionales liberales y cooperativas; 14 representantes del sector público.

El Consejo dispone de un poder de reglamentación y un nivel relativamente bajo de dependencia del Ejecutivo. El mandato de los miembros del Consejo es de tres años y no están sujetos a mandato imperativo.

Como sostiene Vanaclocha Bellver: "el sistema italiano constituye un intento de insertar el Consejo en los niveles de decisión política y de armonizar el peso relativo de las personalidades con competencia técnica, con una representación ponderada de los diferentes grupos sociales."¹⁰⁷

C. Alemania

La ley de la República Federal de Alemania del 14 de agosto de 1983 creó el Consejo de Expertos de Economía conocido como "Consejo de los Cinco Sabios". Componen el órgano un presidente y cuatro consejeros elegidos en calidad de expertos en ciencias económicas.

Efectivamente, el modelo alemán responde a la opción por un órgano estrictamente técnico si bien dedicado al estudio de la situación económica desde un punto de vista político.

El cargo tiene una duración de cinco años y los miembros del Consejo no se encuentran sujetos a mandato imperativo.

La Secretaría del Consejo es un órgano externo al mismo: la oficina federal de estadística. Con esta medida se trata de subrayar el carácter técnico del órgano y de evitar el peligro de burocratización del mismo.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 18.

No es por tanto, un órgano participativo sino puramente técnico. El gobierno debe publicar en un plazo máximo de dos meses los informes que haya solicitado del Consejo y explicar a las Cámaras su postura sobre el contenido del informe anual que debe elaborar el Consejo.

Como podemos observar a través de esta breve referencia a tres Consejos europeos se intenta, por lo general, combinar el aspecto técnico propio de un órgano consultivo con el carácter participativo de la representación de intereses sociales, si bien el modelo alemán se acoge a la opción puramente técnica a través del "consejo de sabios", mientras que en el caso italiano se canaliza también la participación a través de la iniciativa legislativa y el asesoramiento del Consejo a las distintas asambleas legislativas.

3. ANTECEDENTES EN ESPAÑA

En España hemos carecido de una auténtica planificación económica. Han existido, eso sí, proyectos y tímidos ensayos pero que no constituyeron una planificación global y mucho menos democrática.

Hay que precisar que la planificación ya no se puede entender con carácter global y coactivo. Hoy nos encontramos más bien con líneas generales de actuación de los gobiernos en materia de política económica.

Por lo tanto, no se manejan ya conceptos como el de "plan de desarrollo" de la época franquista, pero el Estado sigue interviniendo —más aún que en otras épocas— y por ello no se puede decir que hayan perdido su sentido los instrumentos de participación y asesoramiento en la organización por el Estado de la actividad económica.

A continuación trazaremos una breve síntesis histórica del Consejo Económico y Social en nuestro país.

Durante la Segunda República se creó un "Consejo ordenador de la Economía Nacional" dependiente del entonces Ministerio de Agricultura y Comercio. El Consejo tuvo un carácter predominantemente político de manera que los aspectos técnicos —fundamentales en esta materia— quedaron relegados a un segundo plano.

Ya en el régimen franquista se creó por Ley de 4 de julio de 1940 el Consejo Económico y Social. Desde un punto de vista

teórico se configuraba como “organismo autónomo consultivo, asesor y técnico en proyectos de índole económica”.¹⁰⁸ Sin embargo, en la práctica estaba controlado por el poder político si tenemos en cuenta que un número indeterminado de consejeros eran de designación directa del Estado, al tiempo que existían dos vocalías asignadas con carácter nato al jefe del Estado Mayor y al delegado nacional de sindicatos.

El funcionamiento del Consejo hizo prevalecer progresivamente el aspecto burocrático sobre el consultivo. Este deficiente funcionamiento del órgano condujo a su remodelación con ocasión del Plan de Estabilización de 1959, pero la situación de ineficacia y acentuada dependencia del Ejecutivo permaneció inalterada.

Dentro de las reformas de Arias Navarro se elaboró un proyecto de Consejo Económico y Social en mayo de 1976 que se proponía la consecución de un pacto social entre empresarios y trabajadores.

El Consejo debía ser —según el proyecto— un órgano consultivo y de colaboración en materia política, económica y social en la planificación, pero se remitía a un desarrollo posterior mediante ley en lo relativo a su composición concreta y a la proporción que debían guardar los distintos sectores representados: trabajadores, empresarios, administración y otros intereses colectivos.

Sin embargo, ni el Consejo ni el resto de las reformas económicas de Arias Navarro obtuvieron los resultados previstos de forma que se optó por elaborar un nuevo proyecto que nunca llegó a entrar en vigor y que configuraba al Consejo como órgano deliberante, consultivo y de colaboración en el campo político, económico y social y en materia de planificación del desarrollo. Estaba dotado de personalidad jurídica y se integraba en la administración del Estado como institución pública representativa.

Estaba compuesto por 300 miembros: cien representantes de los trabajadores, otros cien de los empresarios y los cien restantes de la administración y de los intereses colectivos. El órgano guardaba gran similitud con el Consejo italiano y, como hemos indicado, no llegó a ponerse en marcha.

En noviembre de 1976 se presenta un proyecto que, partiendo de experiencias anteriores, pretende remodelar el Consejo. Se trata ahora de un órgano concebido para el asesoramiento y la consulta en materia de política económica con objeto de institucionalizar el diálogo entre las distintas fuerzas sociales.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 27.

Para ello se intentó que los miembros del Consejo tuvieran un carácter más representativo que en experiencias anteriores, pero, finalmente, el proyecto tampoco pudo ponerse en marcha.

A. *En el actual periodo constitucional*

Ya en el actual periodo democrático se han realizado repetidos anuncios sobre la puesta en marcha del Consejo Económico y Social a partir del artículo 131.2 de la Constitución.

Han sido muchos también los proyectos e iniciativas surgidos que, sin embargo, no se han concretado finalmente.

Así, en el mes de noviembre de 1981, el diputado Ramón Tamames Gómez, entonces en el grupo mixto, presentó una proposición de ley de creación del Consejo Económico y Social sin que llegara a debatirse.

Euzkadiko Ezquerria presentó también sin éxito su proposición en julio de 1986 y el diputado Tamames reiteró de nuevo su proposición en febrero de 1987, que aunque sí fue debatida, tampoco llegó a ser aprobada.

Los distintos acuerdos sociales del Estado democrático entre gobierno, sindicatos y otras organizaciones han contemplado diversas iniciativas que no obtuvieron éxito por reponer a coyunturas muy concretas y estar motivadas por intereses específicos sin que se lograra un debate serio y riguroso sobre el Consejo, su naturaleza y sus funciones.

Como recuerda José María Zufiaur, los sucesivos gobiernos del Partido Socialista Obrero Español han elaborado diferentes anteproyectos de diverso sentido. En un primer momento el Consejo se entendía como instrumento al servicio de la planificación económica en el marco del artículo 131.2 de la Constitución.¹⁰⁹

Sin embargo en 1983, se creó una comisión de expertos que rechazó esta orientación y se mostró contraria incluso a la planificación.

Por su parte, las organizaciones sindicales rechazaron un nuevo proyecto que pretendía convertir el Consejo en un foro de discusión tripartita.

¹⁰⁹ Zufiaur, José María, "El consejo económico y social/1", *El Mundo del Siglo XXI*, Madrid, 5 de septiembre de 1990.

Destaca además el Acuerdo Económico y Social (AES) de 9 de octubre de 1984 para el periodo 1985-1986, que establecía en su artículo 19:

A iniciativa del Presidente del Gobierno las partes firmantes coinciden en la conveniencia de disponer, durante la vigencia de este acuerdo, de un organismo de consulta y asesoramiento al presidente, en materia de política socioeconómica. Su composición, funciones y normas de procedimiento serán las que en su día determine el presidente previa consulta a las confederaciones firmantes.

Por otra parte, las organizaciones sindicales rechazaron también la posibilidad de crear un consejo como foro de discusión tripartita gobierno-sindicato-empresarios.

Por fin, en los últimos meses, ha surgido un nuevo anteproyecto que se encuentra en debate y que pretende vincular el Consejo, no al artículo 131.2, relativo a la planificación económica y a la participación en ella de los sindicatos y otras organizaciones sociales, sino al artículo 105 *a*, relativo a la audiencia de los ciudadanos.

Del breve análisis histórico que hemos realizado se puede extraer la idea de que si bien han existido muchos proyectos e iniciativas para la creación del Consejo, han estado impulsados por intereses u objetivos coyunturales, pero se ha carecido de un debate riguroso sobre la función del Consejo y su naturaleza constitucional.

Como tendremos ocasión de explicar en el apartado siguiente de este trabajo, el debate sobre el Consejo debe partir del propio modelo participativo que promueve la Constitución en su artículo 9.2, con carácter general, y que concreta en el área económica en el artículo 131.2 mediante la creación de un Consejo.

4. EL MODELO PARTICIPATIVO DE LA CONSTITUCIÓN Y EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

El estudio del Consejo español previsto en la Constitución resulta complejo no sólo por su inexistencia en la actualidad al no haber sido desarrollado el artículo 131.2 de la Constitución, sino también por la ausencia en nuestro país de tradición y debate en profundidad sobre esta cuestión.

Sin perjuicio del estudio del proyecto en curso en páginas posteriores, cabe hacer algunas consideraciones previas.

En nuestro sistema no cabe un consejo que actúe como tercera cámara siguiendo los esquemas de participación corporativa del anterior régimen que poco tienen que ver con los del Estado democrático.

En materia económica, el artículo 131 de la Constitución encarga al gobierno, en consonancia con el papel de dirección política que le atribuye el artículo 97, la elaboración de proyectos de planificación, (planificación que no resulta obligatoria y que los economistas actuales indentifican no con una planificación global y coactiva, sino con las líneas básicas de la política económica del gobierno), pero teniendo en cuenta las previsiones facilitadas por las comunidades autónomas y con el asesoramiento y colaboración de sindicatos y otras organizaciones sociales de distinto ámbito: profesional, empresarial y económico. Precisamente este asesoramiento y colaboración se encauzan a través de un órgano participativo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución.

Según esto, el Consejo debería configurarse, a nuestro juicio, de acuerdo con las siguientes notas:

1º El Consejo se establece como un instrumento necesario en la elaboración del plan cuyo significado debemos flexibilizar y actualizar, refiriéndolo a las líneas generales de la política económica del gobierno en los distintos sectores de la misma (empleo, vivienda, sector público, etcétera). La planificación sectorial ha existido de hecho en nuestro país: recordemos por ejemplo, el plan energético nacional, los planes de zonas de urgente reindustrialización, etcétera.

2º El Consejo es un instrumento de participación que hay que situar con carácter general en el mandato constitucional del artículo 9.2, que encomienda a los poderes públicos el fomento de la participación y, en concreto, en relación al sector económico, en el propio artículo 131.2, que prevé la creación del Consejo como fórmula de asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones sociales en la tarea planificadora del gobierno.

3º El carácter participativo del Consejo tiene el sentido de una representación de los intereses sociales complementaria e independiente de la representación política democrática a través del Congreso, del Senado y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

4º El Consejo deberá ser un órgano consultivo de carácter participativo. Aunque el artículo 131.2 no especifica nada al respecto

no parece contrario a la Constitución el que adoptara también la función de facilitar la negociación de esas fuerzas e instituciones presentes en su seno, a fin de permitir una participación más decisiva de las mismas y, por tanto, un mayor consenso social y político en la elaboración del plan y en su fase de ejecución.¹¹⁰

5º Parece necesario que en el Consejo estén representadas las comunidades autónomas porque en un Estado descentralizado no cabe planificar la economía nacional sin contar con las "previsiones" (como señala textualmente el artículo 131.2) de los entes territoriales. Esta orientación coincide con la ofrecida por el Tribunal Constitucional en la sentencia 29/1986 de 20 de febrero en su fundamento jurídico 4:

Corresponde al Estado la ordenación de la actuación económica general, lo cual ha de interpretarse como ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado en relación a ellos, es decir, de la propia intervención del Estado en materia económica. Esta actuación del Estado, por medio de sus órganos, no puede llegar sin embargo a un vaciamiento de las competencias asumidas por la comunidad en materia de planificación, de donde se deduce la necesidad de articular la presencia del Estado y de la comunidad.

El diputado Marcos Vizcaya señaló también en el proceso constituyente que en el marco del estado de las autonomías "lo lógico es que en una planificación estatal no solamente se tenga en cuenta, sino que precisamente elementos integrantes de la planificación del Estado sean las previsiones que suministren las comunidades autónomas".¹¹¹

6º La importancia de lograr una composición adecuada del Consejo que permita que los informes y dictámenes del mismo sean significativos como consecuencia de la participación democrática de las organizaciones representadas en su elaboración. Se trata de garantizar la participación de "las comunidades autónomas y las fuerzas o grupos económicosociales en el orden consultivo y asesor".¹¹²

¹¹⁰ Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional*, Madrid, Átomo Ediciones 1988, vol. I, p. 328.

¹¹¹ DSC, núm. 87. 13 de junio de 1978, p. 3184.

¹¹² Bassols Coma, Martín, *op. cit.*, p. 238.

7º La participación del Consejo tiene que ser efectiva. Ello exige que su estructura y funcionamiento sean democráticos, pero también que sus dictámenes e informes sean tenidos en cuenta por el gobierno con anterioridad a la toma de decisiones en materia económica y social. En este sentido, nos parecen perfectamente aplicables al caso español las observaciones de Jean-Pierre Beurier en relación al Consejo francés: "El fin del Consejo Económico y Social no es *a priori* realizar unos estudios sino desde luego permitir al gobierno saber lo que los representantes piensan de la cuestión propuesta o del tema debatido, saber si existen puntos de convergencia entre ellos a este respecto."¹¹³

8º Los sindicatos y el resto de las organizaciones sociales no sustituyen su actividad ordinaria por el hecho de obtener representación en el Consejo, sino que continúan desarrollando los cometidos que les son propios.

Como sostiene César Albiñana Cilveti:

la participación de los sindicatos y organizaciones empresariales... a través de su representación en el Consejo, no puede interpretarse como un compromiso limitativo y temporal de su estrategia profesional. Tampoco es necesario reivindicar la independencia de estas asociaciones frente a los acuerdos o informes del Consejo, aun cuando éste, además, funcionara como plataforma para la concertación social, ya que en todo caso ésta habría de lograrse "fuera" del Consejo aunque se fraguara "dentro". Nos encontramos en una representación profesional, que no política. Además la representación de tales grupos en el Consejo deriva de la necesaria representación del pluralismo de intereses... que se agota en sí misma sin vinculación externa hacia los grupos representados.

No se trata, por otra parte, en opinión de este autor, de una cuestión baladí pues si nos inclinamos por el carácter vinculante de los acuerdos del Consejo en relación a los grupos sociales en él representados se podría "cercenar la capacidad de acción y de reivindicación de estas fuerzas sociales".¹¹⁴

9º Teniendo en cuenta todo lo anterior y de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, compartimos el juicio de Albiñana Cilveti para quien:

¹¹³ Beurier, Jean Pierre, *op. cit.*, pp. 1642-1643.

¹¹⁴ Albiñana Cilveti, César, "Las Cortes Generales y el Consejo Económico y Social", *Las Cortes Generales*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, vol. I, pp. 502-503.

el Consejo se presenta como un órgano colegiado de naturaleza pública y carácter permanente con funciones consultivas y colaboradoras del gobierno en materia de... política económica, social y laboral, que sirva a la vez de foro para la concertación social. Su independencia respecto del gobierno acrecerá la virtualidad técnica del Consejo. A las notas apuntadas sería loable y deseable poder añadir la de su independencia.¹¹⁵

A pesar de los principios apuntados, "quizás hubiera convenido que la remisión a la ley (del artículo 131.2 de la Constitución) que ha de regular el Consejo, se hiciera en el marco de una determinación más explícita de competencias".¹¹⁶

Efectivamente, en materia delicada como ésta nunca es excesiva la minuciosidad normativa que evite confusiones sobre el alcance del funcionamiento y organización de esta institución.

Una vez delimitadas las ideas que, a nuestro juicio y de acuerdo con la Constitución, deben constituir el marco del futuro Consejo, podemos analizar el proyecto de ley del gobierno del 18 de febrero de 1991 (BOC, número 48.1, 31 de enero de 1991) de creación del Consejo Económico y Social.

La exposición de motivos del proyecto comienza aludiendo al mandato recogido en la Constitución "dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social" y atribuyendo al nuevo Consejo la función principal de "reforzar la participación de los agentes económicos y sociales".

Se atribuye también al Consejo una función no expresamente aludida en el artículo 131.2 de la Constitución, pero que resulta acorde con la naturaleza del propio Consejo: servir de "plataforma institucional de diálogo y deliberación permanente" si bien se deja claro que no se trata de un órgano destinado a la concertación social, que deberá tener lugar a otros niveles (favorecida, eso sí, por el contacto mantenido en el Consejo por los representantes de los sindicatos y otras organizaciones sociales).

A continuación examinaremos el articulado del proyecto, partiendo para ello de los principios enunciados en su exposición

¹¹⁵ *Idem*, p. 491.

¹¹⁶ García Cotarelo, Ramón, "El régimen económico-social en la Constitución española", *Lecturas sobre la Constitución española (I)*, Madrid, UNED (Facultad de Derecho), 1978, p. 81.

de motivos e introduciendo aspectos interesantes del debate parlamentario.

A nuestro juicio, este método favorece la sistemática de la exposición y con ello la claridad de la misma.

Primer principio: El Consejo Económico y Social se configura como un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica y laboral.

Este principio queda confirmado en el artículo primero 2 del proyecto en los siguientes términos: "el Consejo es un órgano consultivo del gobierno en materia socioeconómica y laboral".

Hay que señalar que para que la participación de sindicatos y otras organizaciones sociales a través del Consejo sea eficaz, deberá producirse con carácter previo a la toma de decisiones. Como señala con acierto Martín Bassols:

si la intervención se produce en el marco de una planificación ya ultimada y en forma de solicitud de un dictamen o informe formalizado a un órgano consultivo de representación de interés, las potencialidades de dicha participación se ven reducidas extraordinariamente y se transforman en un expediente simbólico ... Por el contrario, si la participación de los grupos presenta un carácter flexible de interacción negociadora en la raíz misma de la toma de decisiones de aquélla adquiere una dimensión más significativa y operativa (en este sentido deben citarse los ejemplos del Consejo Económico-Social holandés o el sistema anglosajón del Consejo Nacional de Desarrollo Económico) (NEDO).¹¹⁷

En la exposición de motivos el proyecto se presenta como "una opción política de progreso" que responde al objetivo de "profundizar en el desarrollo de nuestro modelo constitucional democrático, por la vía de ampliar e institucionalizar la participación de diversos intereses organizados en determinados aspectos del funcionamiento del Estado".¹¹⁸

A pesar de que existía un nivel bastante importante de acuerdo sobre la necesidad de crear el Consejo en nuestro país, en la exposición de motivos del proyecto se señala que "los interlocutores sociales partían de posiciones muy distintas ... sobre la naturaleza del Consejo, su composición y funciones".¹¹⁹

¹¹⁷ Bassols Coma, Martín, *op. cit.*, p. 243.

¹¹⁸ BOC, núm. 96, 13 de marzo de 1991, p. 4736.

¹¹⁹ *Ibidem*.

Se señala también en la exposición de motivos, que es preciso que el Consejo no caiga en el burocratismo y la ineficacia que ha afectado a otras instituciones europeas similares y de ahí la cuidadosa elaboración del proyecto que se ha llevado a cabo.

Como garantías de eficacia del Consejo en el marco de su naturaleza consultiva se señalan las siguientes:

El Consejo se crea por ley y queda así revestido de las consiguientes garantías:

El Consejo cuenta con representación de los sectores más representativos de la sociedad: trabajadores, empresarios, agricultores, pescadores, consumidores y usuarios y representantes del sector de la economía social. El Consejo puede obtener un gran nivel de prestigio a través de la calidad de sus dictámenes.

El gobierno considera que el carácter consultivo del órgano hace que responda en este sentido al esquema de otras instituciones europeas de este tipo.

En la exposición de motivos se insiste especialmente en que no se trata de "un órgano de concertación o negociación sino de opinión" aunque con posibilidades de "ir creando... las condiciones y madurando aquellas posiciones que terminen por hacer más fácil y fluida la negociación en otras instancias".¹²⁰

A nuestro juicio, estos principios pueden resultar positivos si los entendemos en el sentido de que el Consejo no supone la limitación de las posibilidades de actuación de los sindicatos y demás organizaciones sociales en aquellos ámbitos de actuación que les son propios. Sin duda, lo contrario hubiera significado con toda seguridad un considerable empobrecimiento de estas agrupaciones.

No compartimos, sin embargo, el razonamiento que se lleva a cabo cuando se afirma que "por ser precisamente un órgano de consulta y no de planificación, la referencia constitucional para su creación se encuentra en el ámbito normativo del artículo 105 de la Constitución española y no del 131.2" y podríamos utilizar los argumentos que el gobierno emplea paradójicamente para justificar el no elaborar este desarrollo previsto.

Efectivamente, creemos que representaría una incongruencia y un contrasentido que se creara el Consejo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, no para cumplir el papel específico para el que estaba concebido, sino para desarrollar un modelo distinto, pero manteniendo que se trata de "un lugar de encuentro y diálogo

¹²⁰ BOC, núm. 96, 23 de marzo de 1991, p. 4737.

de los interlocutores sociales y un órgano de carácter consultivo, representativo de intereses socioeconómicos diversos".¹²¹

Al mismo tiempo debemos añadir que en el resto de Europa dominan los consejos orientados a la participación en materia económica.

En España, el gobierno es libre de considerar qué planifica o no con carácter general la economía (artículo 131.1 de la Constitución), pero el único Consejo en donde participan los sindicatos y otras organizaciones sociales es en nuestra Constitución el del artículo 131.2, puesto que el artículo 105 de la misma no prevé ningún Consejo, sino en su apartado *a*, una mención genérica a "la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten".

Precisamente en el artículo 105 *a*, más que un Consejo lo que procedería es una especie de oficina de iniciativas y quejas que canalizara las reivindicaciones del ciudadano y sus organizaciones y no un Consejo formado por representantes de sectores que difícilmente podrán recoger el sentir de una organización social en relación a una específica disposición administrativa.

Pero, además, si en la exposición de motivos se afirma que el Consejo servirá para crear y madurar posiciones que favorezcan la negociación en otras instancias, nos está remitiendo —naturalmente, sin pretenderlo— al artículo 131,2 de la Constitución, que alude textualmente a la "colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas".

A nuestro entender el error de interpretación en esta tesis gubernativa, es el considerar que no cabe Consejo Económico y Social porque el gobierno no realiza planificación general, pero este concepto tradicional de planificación como ya hemos señalado, se encuentra hoy obsoleto y desde la ley general de presupuestos y las diferentes medidas por las que el gobierno incide en la elaboración de las líneas básicas de la economía, se está realizando una tarea planificadora abierta, pero extraordinariamente eficaz.

Si el gobierno no desea planificar —o decir que planifica, aunque realmente lo haga— con carácter general (tal y como le permite además el artículo 131.1 de la Constitución), sencillamente no debe crear un Consejo de este carácter pensado precisamente para la función consultiva en materia económica.

¹²¹ *Ibidem.*

Sin embargo, el gobierno opta por crear un Consejo con una estructura propia del mencionado en el artículo 131.2, pero remitiéndolo en cuanto a su estructura y funciones al artículo 105 *a*, de manera que el pretendido objetivo de evitar la inoperancia del órgano resulta ahora de imposible cumplimiento.

Podemos convenir en que los artículos 105 y 131.2 de la Constitución reflejan formas de participación, pero en todo caso formas muy diferentes.

En la exposición de motivos se insiste en que la misión del Consejo es favorecer “la participación de los *agentes económicos* (el cursivo es nuestro) en la elaboración de determinadas normas”.¹²² Sin embargo, el artículo 105 en su apartado *a* (al que se pretende remitir el Consejo) se refiere simplemente a “organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley” (además de a la audiencia de los ciudadanos) y no alude a normas específicamente económicas sino, en general, a la “elaboración de las disposiciones que les afecten”.

En el debate el señor Larrañaga Galdós (Grupo Mixto) presenta una enmienda a la totalidad del proyecto por entender que el Consejo que se pretende crear no se acomoda al artículo 131.2, insistiendo en el cauce que dicho artículo abre a la participación de las comunidades autónomas, por lo que considera el Consejo previsto en el citado artículo como un “mecanismo absolutamente necesario para el acuerdo en materia de política económica”.¹²³

El diputado entiende —acertadamente a nuestro juicio— que es preciso reinterpretar el concepto de plan de manera que las líneas generales de política económica y social en cada sector constituyen una forma de planificar:

cierto es que el modelo de los planes correspondientes a otras etapas de crecimiento económico ha sido abandonado por su rigidez frente a situaciones y fluctuaciones que requieren de una mayor flexibilidad; pero no es menos cierto que si existe una clara línea de política económica, aunque neoliberal, sí existen líneas de actuación en materia de política social (planes de vivienda, educación, sanidad, etcétera, es porque existe un plan).¹²⁴

¹²² *Ibidem.*

¹²³ *Idem.*, p. 4738.

¹²⁴ *Ibidem.* p. 4739.

En parecido sentido se manifiesta el diputado Carlos Revilla Rodríguez del Grupo Parlamentario del Centro Democrático y social (CDS) :

Creemos que aquí se ha hecho una interpretación de los que es planificación general, que ya no se lleva. Los autores y los economistas más importantes, fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial, han dejado bien claro, que el término planificación general no debe entenderse en la medida que aquí se ha utilizado de planificación global, figura reminiscente de la planificación coactiva. Nos parece que dar esa trascendencia al término de planificación general es excesivo. Sobre todo, porque, cuando se produce el debate constitucional [...] lo que trata es de el término de planificación general no se entienda en los términos en que podría entenderse en aquel momento de planificación coactiva o estabilizadora, sino precisamente lo hace acercándose a la interpretación que hoy día, en mi opinión, debemos hacer de este término, con lo cual, el Consejo Económico y Social puede estar perfectamente —a nuestro juicio, debe— dentro del marco de esa planificación y no debe darnos ningún reparo echar mano del artículo 131.¹²⁵

En definitiva, consideramos que el argumento de la planificación no debe dar lugar a la vulneración de lo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, remitiendo un órgano de carácter consultivo-participativo en materia socioeconómica a un artículo de la Constitución, el 105, que ni prevé dicho Consejo, ni está pensado específicamente para el área económica y social —como sí lo está el Consejo que diseña el proyecto—, ni pretende crear un foro de diálogo con vistas a la negociación en otras instancias (como el Consejo que recoge el proyecto) ni, en última instancia prevé el proyecto la audiencia directa al ciudadano exigida por el artículo 105 *a* de la Constitución.

Segundo principio: La función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social, se ejercerá en relación a la actividad normativa del gobierno en el indicado ámbito material. Esta participación se materializa fundamentalmente en la emisión, con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa de informes o dictámenes.

Queda claro, según este principio, que el ámbito propio del Consejo que se pretende crear es el económicosocial (artículo 131 de la Constitución) y no el más general del artículo 105 *a* del

¹²⁵ *Idem*, p. 4750.

mismo texto fundamental, que se refiere a “disposiciones administrativas”, sin más especificaciones.

Ello supone, a nuestro juicio, que el Consejo del Proyecto no puede ser otro que el previsto en el artículo 131.2 de la Constitución.

El artículo séptimo, en su apartado 1.1, del proyecto confirma este carácter económicosocial del Consejo cuando entre sus funciones establece la de emitir dictámenes preceptivos sobre:

... a) Anteproyectos de leyes del Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias. Se exceptúa expresamente de esta consulta el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El propio artículo 7º del proyecto, en su apartado 1.3, se refiere a la elaboración de estudios e informes por el Consejo “en el marco de los intereses económicos y sociales”. Se trata de un argumento más que abona la vocación económicosocial del Consejo proyectado que venimos sosteniendo.

Como señala el diputado señor Calero Rodríguez del Partido Popular, el verdadero lugar del Consejo se encuentra en el artículo 131.2 de la Constitución y no en el 105 que se refiere únicamente “al trámite de audiencia a los ciudadanos en el procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general”.¹²⁶

Tercer principio: El Consejo podrá, por propia iniciativa, elaborar informes o estudios sobre una serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas.

En el artículo séptimo, apartado 1.3, del proyecto se contempla esta posibilidad en relación a un elenco de materias de naturaleza socioeconómica.

Aunque en esa enumeración de materias figura el “desarrollo regional”, no se contempla la necesaria representación de las comunidades autónomas, que sí sería posible atendiendo al artículo 131.2 de la Constitución.

¹²⁶ *Idem*, p. 4742.

A nuestro juicio, la presencia de representantes de las comunidades autónomas resulta imprescindible si no queremos dañar seriamente el derecho constitucional a la autonomía en su vertiente económica.

Cuarto principio: El Consejo Económico Social cuenta con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gozan de representatividad, así como otras organizaciones sociales representativas de intereses diversos.

Como podemos observar no se contempla la audiencia individual al ciudadano que exige el artículo 105 *a*, de la Constitución al que se pretende reconducir el Consejo.

El artículo segundo del proyecto es el dedicado a la composición del Consejo integrado por 61 miembros (cifra que resulta bastante inferior a la media europea) distribuidos del siguiente modo:

Grupo primero: 20 miembros en representación de las organizaciones sindicales. Grupo segundo: 20 miembros en representación de las organizaciones empresariales. Grupo tercero: tres miembros del sector agrario; tres miembros del sector marítimo pesquero; cuatro miembros de usuarios y consumidores; cuatro miembros del sector de economía social; seis miembros expertos en las materias competencia del Consejo.

José María Zufiaur critica precisamente la introducción entre los miembros del Consejo del grupo de expertos por considerarla inoportuna y excesiva:

no encuentra precedentes en otras experiencias y reduciría el carácter representativo del Consejo. El papel de los expertos resulta importantísimo, pero no es habitual que constituyan —por añadidura en tal proporción—, un componente del Consejo Económico y Social, por el contrario, el lugar de los expertos se sitúa en el asesoramiento de las organizaciones y en la estructura técnica del Consejo, amén de que algunos serán miembros del Consejo a través de la representación de las fuerzas sociales.¹²⁷

Quinto principio: No se prevé la participación de representantes del gobierno, dado el carácter del Consejo de órgano consultivo del mismo y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta nece-

¹²⁷ Zufiaur, José María, *op. cit.*

saría autonomía funcional se le dota de amplias facultades de auto-organización.

José María Zufiaur considera que el proyecto es:

excesivamente presidencialista, no sólo porque tanto el presidente como el secretario general no son elegidos por los propios consejeros y de entre los mismos, sino nombrados por el gobierno, además porque la organización de los debates del Consejo y la representación exterior dependen de manera muy acentuada del mismo.¹²⁸

A pesar de esta crítica, entendemos que las funciones del presidente son las habituales en este tipo de órganos.

El artículo sexto, en su apartado 1, establece como funciones del presidente las siguientes:

- a) Dirigir la actuación del Consejo y ostentar la representación del mismo.
- b) Convocar las sesiones del Pleno y de la Comisión permanente, presidirlas y moderar el desarrollo de los debates.
- c) Fijar el orden del día de las sesiones del pleno, y de la comisión permanente, teniendo en cuenta las peticiones que formulen sus miembros en la forma que se establezca en su reglamento de organización y funcionamiento internos.
- d) Visar las actas, ordenar la publicación de los acuerdos y disponer el cumplimiento de los mismos.
- e) Cuantas otras se le otorgan en la presente ley o sean propias de su condición de presidente.

Por su parte, el apartado tercero del artículo sexto dispone que: "el secretario general es el órgano de asistencia técnica y administrativa del Consejo y el depositario de la fe pública de los acuerdos del mismo".

Dispone además que el secretario:

será nombrado y separado libremente por el gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Económica y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso, la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de al menos dos tercios de miembros del Consejo.

¹²⁸ *Ibidem.*

Según el artículo tercero, en su apartado 1, el presidente es elegido de idéntica forma.

A la vista de estas disposiciones hay que señalar que si bien el gobierno tiene una incidencia notable en el nombramiento del presidente y del secretario general, en realidad, como señala el propio ministro de Trabajo en la presentación del proyecto, queda sujeto "a un procedimiento que exige necesariamente un alto grado de concierto y consenso sobre su persona [...] —y además— por el régimen de incompatibilidad establecido".¹²⁹

Ese régimen de incompatibilidades es bastante minucioso (artículo tercero, apartado 3) y está dotado de una cláusula abierta, según la cual "la condición de miembros del Consejo será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo o actividad que impida o menoscabe el desempeño de las funciones que le son propias".

Sexto principio: Se prevé la presencia de expertos que contribuirá a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollarán su función con independencia.

La alusión a los "temas socioeconómicos y labores" no hace sino volver a situar el proyectado Consejo, en el único lugar constitucionalmente adecuado: el artículo 131.2 de la norma fundamental.

Como ya hemos apuntado, consideramos que no se puede cuestionar la presencia de los expertos —necesaria por la propia naturaleza del órgano que se pretende crear—, si bien es bastante discutible que deban incluirse como si fueran unos representantes más. Pensamos que su lugar estaría en un gabinete técnico del Consejo creado al efecto, para que, como se apunta en el propio principio sexto del proyecto, los expertos "desarrollen su función con independencia".

Séptimo principio: El Consejo goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia.

En esta materia pueden surgir ciertas dudas sobre la independencia del órgano debido a su adscripción a un ministerio, el de Trabajo y Seguridad Social, según el artículo primero en su apartado 3. En realidad, la independencia del órgano dependerá de la propia actitud del ministerio y sobre todo de la calidad y el nivel del Consejo derivado de sus dictámenes e informes.

¹²⁹ BOC, núm. 96, 13 de marzo de 1991, p. 4738.

Realizado este rápido recorrido por los principios que inspiran el proyecto y el debate sobre el mismo, parece llegado el momento de reflejar los aspectos positivos del proyecto y aquellos otros que, a nuestro juicio, precisan ser revisados.

Entre los aspectos positivos hemos de señalar la propia circunstancia de la elaboración del proyecto en un momento clave para la economía española necesitada de elemento de diálogo y participación para afrontar los retos que nos plantea el mercado único europeo.

El Consejo es un elemento necesario para el progreso en estas materias de alcance decisivo para el bienestar social porque facilita al gobierno la información necesaria, favoreciendo así la propia eficacia de su política económica que no podrá llevarse a buen fin sin el respaldo social.

Además el Consejo podrá contribuir a crear nuevos hábitos de diálogo y negociación imprescindibles en una economía cada vez más compleja y caracterizada por la interdependencia entre los distintos sectores.

Entre los aspectos que deberían ser revisados el principal es el que se refiere a la naturaleza del Consejo, cuyas características de órgano de participación con funciones consultivas en materia económica y social lo sitúan necesariamente en el ámbito del artículo 131.2 de la Constitución y no en el 105 como en principio pretende el proyecto.

La adscripción del Consejo al Ministerio de Trabajo, sugiere un cierto recelo en cuanto al nivel de independencia del órgano. Finalmente todo dependerá de la propia actitud del Ministerio y, sobre todo, del grado de consenso y calidad que reflejen los informes y dictámenes del Consejo.

En materia de composición, nos parece conveniente que se cree un gabinete técnico que acoja a los expertos, pues no parece conveniente el que aparezcan mezclados con los representantes.

También en materia de composición debemos señalar la necesidad de que estén representadas las comunidades autónomas tal y como, a nuestro juicio, permite el artículo 131.2 de la Constitución, puesto que lo contrario nos llevaría a un vaciamiento de las competencias en materia económica de las propias comunidades al planificar el Estado sin su participación.

La función que le correspondería al Consejo, como verdadera "institución representativa de las fuerzas intermedias de la sociedad" y constituir así un "factor de cohesión y de dinamización de la democracia",¹³⁰ creemos que la desempeñaría adecuadamente en el marco del artículo 131.2 de la Constitución que permite desarrollar las virtualidades participativas incluidas en la fórmula política de nuestra Constitución.

¹³⁰ Zufiaur, José María, *op. cit.*