

APUNTES PARA UN ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCION ECONOMICA

Diego López Garrido

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha

Las relaciones entre Constitución y Economía son bastante recientes. Hasta bien entrado nuestro siglo no puede decirse que la teoría constitucional hubiera tenido en cuenta, como una dimensión del Derecho y de la Política, a la Economía. En el siglo del nacimiento de las constituciones, o de su generalización en el área occidental, la norma fundamental era la ordenación del Poder *Político*. Nada se decía sobre el Poder Económico.

Hasta cierto punto, puede resultar paradójico lo anterior. Efectivamente, el liberalismo decimonónico tiene como primer efecto, sin duda trascendente, la ruptura con el sistema económico del Antiguo Régimen. La nueva regulación agraria, la libertad de comercio, el desarrollo de una verdadera Hacienda Pública, son objetivos y logros del sistema político que alumbró la centuria pasada. Incluso, a finales del xix, se atisban ya elementos sólidos de intervencionismo económico estatal. Pues bien, a pesar de ello, las constituciones están ciegas ante la realidad económica y, por tanto, ésta no se proyecta en el interior de aquel mundo.

Hay que esperar a que acabe la Primera Guerra Mundial, a que llegue la Constitución alemana de Weimar, para que lo económico entre en lo constitucional; para que se empiece a hablar de *Constitución Económica*. Un ejemplo de ese cambio —tan importante como desapercibido en muchos de los trabajos doctrinales posteriores— es nuestra Constitución del 1931.

La segunda mitad del siglo xx ve definitivamente instalarse en la problemática constitucional a la Economía, a los agentes de intervención en la misma, a derechos conectados con ella; todo ello bajo el manto protector de un concepto nuevo que dará su impronta al desarrollo político que hoy día estamos viviendo aún: el Estado Social. Es un marco político-constitucional abierto, un nuevo clima o atmósfera

jurídico-constitucional, que va a permitir vivir y progresar a toda una serie de técnicas que adquieren el máximo rango legal. Puede hablarse ya, propiamente, de Constitución Económica.

En este breve trabajo pretendo hacer unas humildes intrusiones en las relaciones entre Constitución y Economía, con objeto de, simplemente, avanzar un esquema sobre el que pudiera edificarse en un futuro un estudio más profundo y riguroso sobre la dimensión económica de la Constitución. Por esto titulo a este trabajo como «apuntes». No es mucho más que eso. Pero es nada menos que eso. Los aspectos económicos de la Constitución, su proyección extraconstitucional, su manifestación en la política concreta a través de las grandes políticas públicas..., son un campo casi inabarcable. Y, al tiempo que inabarcable, es un campo muy desconocido, poco estudiado. No sé muy bien la razón de ello. Quizá los juristas no muestran un excesivo celo por conocer la ciencia de la Economía. Quizá las declaraciones constitucionales *de contenido* económico se ven con una benevolencia teñida de una implícita, incluso inconsciente, concepción de la misma como algo ajurídico, imposible de ser regulado por el Derecho, como concesiones a la galería de pretensiones ilusorias utópicas (el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda o un salario digno, etc.). Quizá porque nuestra Constitución tiene a los aspectos económicos muy desperdigados. Los constituyentes no tuvieron —y eso es algo que se ve muy claramente al leer los debates de 1977 y 1978— en su cabeza una concepción desarrollada, completa, de la misión que el texto de máximo rango de nuestro ordenamiento jurídico debiera cumplir en relación con la Economía. Por todo este cúmulo de razones, un estudio sobre la Constitución Económica, o sobre el modelo económico constitucional, si es que existe, o sobre las garantías y derechos respecto de los poderes económicos o de contenido económico, está en gran medida por hacer y las páginas que siguen son sólo una modesta contribución para detectar los aspectos básicos que habría que examinar, o para inducir o excitar a quien lea este trabajo a que entre por ese complicado y proceloso planeta de la Economía en sus relaciones con el ordenamiento constitucional.

La estructura de exposición que voy a seguir es la siguiente. En primer lugar haré unos comentarios generales sobre lo que cabe llamar, impropriamente, modelo económico de la Constitución española y las posibles garantías de ese modelo (apartado I). A continuación veremos cuáles son los agentes que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, están legitimados y considerados como tales para adaptar decisiones de contenido económico (apartado II). Habrá que ver cuál es el Estatuto de esos agentes, sus técnicas de acción, su naturaleza plural. Uno de ellos es, claro, el Estado. El Estado tiene toda una regulación que disciplina los ingresos y los gastos, que se llama Hacienda Pública; por eso, en el apartado III expondré brevemente los principios constitucionales financieros. Estudiados los sujetos, habrá que descender al contenido propio de la Constitución Económica. A ello se dedi-

can los dos últimos apartados. El IV tratará sobre la ordenación de la propiedad y el mercado interior. El apartado V se referirá a los fundamentos constitucionales de las políticas públicas, es decir, de esas formas de actuación de los poderes públicos que penetran en las relaciones económicas de producción, en las necesidades sociales, construyendo los grandes servicios públicos y organizando —más bien, intentando no desorganizar— la Economía General.

I. EL ESTADO DEMOCRATICO Y SOCIAL DE DERECHO Y SU CONSTITUCION ECONOMICA

1. *El supuesto modelo económico de la Constitución española*

El constituyente no dio un calificativo a nuestro sistema económico. Se ha señalado, acertadamente (Jiménez Blanco), que el intento de considerar al artículo 38 de la Constitución (libertad de empresa y economía de mercado) como el artículo de la derecha y al artículo 128 (intervención del Estado en la Economía) como la norma de la izquierda es simplista y perfectamente erróneo. El modelo económico constitucional tiene características muy abiertas, y si algo se podría decir es que considera, en todo caso, al sistema de relaciones económicas como algo no absolutamente regulado o inmune al poder público. El Estado Social (art. 1.1); los principios rectores de política social y económica (arts. 39 a 52 CE); el título sobre Economía y Hacienda; los artículos 31 a 38, que establecen determinados derechos en relación con la Economía o Sistema Fiscal; el artículo 9.2, en fin, que propugna unas activas políticas públicas, en cuanto señala que los poderes públicos tienen que poner sus mejores esfuerzos en promover que la libertad e igualdad reales y efectivas, no son sino aspectos de un entramado complejo que quizá con alguna dificultad pudiera llamarse Constitución Económica, pero que en ningún caso podría encorsetarse en un modelo económico determinista, cerrado, incapaz de evolucionar según fuese la fuerza política en el poder en cada momento.

Un ejemplo de lo anterior puede ser el modo en que la Constitución regula lo que llama principios rectores de política social y económica. En unas ocasiones, el constituyente quiere proteger a determinados destinatarios (tercera edad, juventud, parados); en otras ocasiones se refiere a sectores concretos de la Economía a proteger especialmente; otras veces señala objetivos económicos a conseguir (pleno empleo, objetivo que hoy nos suena casi a algo grotesco); a veces, el constituyente, directamente, establece la necesidad de determinadas prestaciones. Pues bien, excepto en el caso de la Seguridad Social (art. 41) o la Sanidad (art. 43), no se opta en ningún caso por un enfoque público o privado a la hora de regular esos principios rectores de política social y económica o de conseguir los objetivos que pretende.

Probablemente, esa indefinición de nuestra Constitución en cuanto

a establecer un modelo acabado ha permitido y ayudado al Tribunal Constitucional a que, a través de una prolífica jurisprudencia, haya desarrollado importantes aspectos de la Constitución Económica. Lo ha hecho aprovechando la disputa entre Estado y Comunidades Autónomas respecto a competencias de contenido económico.

Así, ya desde la Sentencia 1/1982, sobre las Cajas de Ahorros del País Vasco, el Tribunal Constitucional planteó como principio constitucional básico el de la *unidad* de la Economía nacional, algo que no está explícitamente manifestado por nuestra ley suprema. La Sentencia 152/1988, sobre vivienda, también en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, o la Sentencia 86/1989, sobre la Ley 33/1984, de ordenación del seguro privado, por no hacer interminable la enumeración, han desarrollado esa filosofía de integración entre la Economía del Estado en su conjunto y la Economía de las Comunidades Autónomas y, como consecuencia de ello, la «creación» de una competencia para el Estado o la Administración Central que no existe, como tal, expuesta en nuestra Constitución (art. 149). Me refiero a la competencia de ordenación general de la Economía, que ha permitido al Tribunal Constitucional acotar con cierta severidad las competencias económicas de las Comunidades Autónomas.

Hay otras Sentencias muy significativas en las que el Tribunal Constitucional ha interpretado preceptos de importancia política extraordinariamente relevante en lo económico. En las Sentencias 111/1983 (caso Rumasa) y 37/1987 (Reforma Agraria andaluza), el TC ha interpretado el artículo 33 (derecho de propiedad), profundizando en el contenido esencial del mismo y en el concepto de «función social». En la Sentencia 88/1986, sobre defensa de la competencia, se ha referido a la libertad de empresa proclamada en el artículo 38.2 CE. En la Sentencia antes citada sobre Rumasa y la de 16 de noviembre de 1981, igualmente sobre el País Vasco, en relación con la creación de un centro de contratación de cargas de los transportes de mercancías, el TC ha tenido ocasión de proclamar el principio de subordinación de la riqueza al interés general (art. 128 CE) y la planificación de la Economía (art. 131).

2. *Las garantías de la Constitución Económica*

Estamos en este punto ante un tema de extraordinaria importancia. Da la impresión de que nuestro texto fundamental ha cargado las tintas en la garantía procesal de los llamados Derechos Fundamentales (arts. 14 al 30) y ha dejado de la mano de Dios a los principios rectores de la política social y económica, a los Derechos Sociales y a otros elementos de la regulación constitucional de la realidad económica. Creo que esa impresión ha podido darla la poca atención que los estudiosos del Derecho Constitucional hemos prestado, hasta el momento, a la dimensión económica de la materia objeto de nuestra preocupación. Pero en

la Constitución española hay, seguramente, una potencialidad muy notable de garantía respecto de la Constitución Económica. Voy a citar algunas posibilidades que, a primera vista, existen.

El carácter superior de la Constitución respecto a la ley tiene que servir de algo cuando se confrontan las pretensiones o los valores constitucionales con la decepcionante realidad legislativa o la práctica administrativa. Igualmente, hay que decir que el artículo 53.3 de la Constitución («el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos») no puede convertirse en un precepto absolutamente inútil, ni desde el punto de vista político ni desde el punto de vista jurídico. El que tales principios sólo puedan «ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan» no le resta potencialidad a ese precepto constitucional; no debilita necesariamente a los principios rectores de política social y económica, sino que, por el contrario, puede interpretarse, con toda rigurosidad, que, en cuanto que tales leyes existan —y, desde luego, tales leyes *existen*—, esos principios tienen todo el poder, todas las garantías, que emanan de ser proclamados en la Constitución, en la norma máxima. Sin embargo, la práctica judicial es de una enorme pobreza al respecto, sin duda porque los operadores jurídicos no tienen una cultura de reivindicación de tales derechos, ni un conocimiento técnico suficiente de la cuestión.

Por último, y también a título puramente ejemplificativo, señalemos la capacidad que puede suscitar en el operador jurídico la necesidad de interpretar el conjunto del ordenamiento de acuerdo con las exigencias del Estado Social (art. 1.1).

En suma, lo relativo a las garantías de la Constitución Económica se configura como una de las materias necesitadas de mayor desarrollo doctrinal y jurisdiccional y, desde luego, una de las más atractivas y sugerentes para los estudiosos del Derecho Constitucional.

3. La integración de España en la Comunidad Europea

No es éste el momento de hacer un excursus detenido sobre la importancia del hecho de que España sea parte de la Comunidad Europea, ni desde el punto de vista jurídico ni tampoco desde el punto de vista político. Debe recordarse el inevitable efecto transformador que el Derecho Comunitario, por limitarme al aspecto puramente jurídico, tiene sobre la Constitución Económica española. Es sabido que la Comunidad Europea sólo actúa en el campo de las atribuciones de competencias provenientes del Derecho originario comunitario. Pero éste es un Derecho vinculante, que posee la naturaleza de Derecho que prima sobre el Derecho interno y que tiene un efecto directo y es, por tanto, invocable ante los Tribunales nacionales. De ahí que el Derecho originario y derivado comunitario sobre las libertades económicas, sobre la

cohesión económica y social surgida como gran política comunitaria desde el Acta Unica Europea y consolidada en el Tratado de Maastricht, y lo que el futuro nos depara respecto a la hoy día incierta unión política y monetaria prevista en el citado Tratado, sean algunas manifestaciones de que la presencia de España en la Comunidad ha transformado y transformará en el futuro nuestro ordenamiento económico hasta el nivel máximo, hasta el nivel de las grandes líneas jurídico-constitucionales. Por tanto, el estudio de la Constitución Económica española deberá hacerse a la luz de esa gran estructura que es la Comunidad Europea y estará condicionada por el desarrollo de ésta.

II. LOS AGENTES ECONOMICOS Y SOCIALES

1. *La Empresa*

La Empresa es, qué duda cabe, un agente económico protagonista, que ha recibido tal naturaleza en nuestro Derecho Constitucional, aunque algunos constitucionalistas aún no se hayan apercibido de ese hecho. Los vértices sobre los que edifica nuestra Constitución esa posición especial de la Empresa en la Economía son el derecho de la propiedad (art. 33 CE), la libertad de Empresa (art. 38) y los derechos de los trabajadores dentro de la Empresa (entre otros, art. 28).

Por ello, el Derecho Constitucional de la Economía tendrá que estudiar con detenimiento especial esas tres parcelas sobre las que se construye la posición constitucional de la Empresa. Son, a su vez, elementos constitucionales imposibles de entender sin el desarrollo legislativo que esas auténticas instituciones jurídicas han experimentado. El derecho de la propiedad es casi el pilar sobre el que se edificó en su día la codificación civil. Y sobre ese derecho han caído toda una serie de normativas justificadas por la función social de la propiedad, que lo han limitado o delimitado hasta fijar el tamaño que hoy día tiene.

En cuanto a la libertad de Empresa, es toda una rama del ordenamiento, el Derecho Mercantil, la que desarrolla ese principio. Me refiero, sobre todo, a la libertad que podríamos llamar «externa». Eso es lo que se constitucionaliza. Sin embargo, la libertad intraempresarial, aquella que algunas enmiendas pretendieron en su día introducir en la Constitución, y que se refiere a la capacidad directiva y disciplinaria del empresario, no ha formado parte del *corpus* constitucional. De modo que hay una autonomía de la Empresa en la gestión económica, pero no en lo social. Además, esa autonomía de gestión económica está también limitada por determinadas normas del Derecho Penal y por el cada vez más dinámico y expansivo derecho de la competencia.

En cuanto a la dimensión de lo social, ésta se proyecta fundamentalmente en los derechos de los trabajadores. Grandes sectores del

Derecho Laboral están destinados a desarrollar los contenidos básicos del artículo 28, sobre la libertad sindical, el derecho de huelga, el derecho a la negociación colectiva. Habría que conectar todo ello con la legislación sobre Seguridad Social.

2. La intervención del Estado en la Economía

Si la Empresa es un agente económico, también lo es el Estado. En un momento en que éste controla cerca del 50% del Producto Interior Bruto, decir lo anterior es casi una perogrullada.

El artículo 128.2 de la Constitución ha consagrado esa realidad innegable:

«Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al Sector Público recursos y servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y, asimismo, acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.»

La reserva al Sector Público es algo distinto a la nacionalización. En la reserva hay un acto expreso en primer lugar; posteriormente, puede llegar la expropiación. Los presupuestos legitimadores de esa intervención son la existencia de unos recursos esenciales (por ejemplo, la Energía), o la existencia de servicios esenciales distintos de servicios públicos (por ejemplo, la Seguridad Social), o la existencia de un monopolio. La forma de reserva es la de *Ley*, general o singularizada.

Otras técnicas pueden ser la intervención de empresas, sin necesaria expropiación, y la planificación (art. 131 CE), como parte de una acción económica general sobre la Economía. El límite de la planificación estaría en el artículo 38, la libertad de Empresa. Hoy la planificación no tiene la naturaleza que rememora la sola mención de la palabra. Existe más planificación de lo que parece, pero tiene un carácter sectorial (PEN, Planes de las Comunidades Autónomas, reconversión industrial...). En este sentido hay que recordar que la política comunitaria de ayuda a las infraestructuras, en el marco de la cohesión económica y social, ha estado centrada sobre el desarrollo regional basado en planes para el mismo de ese ámbito. Así, cada Estado que pretenda ser objeto de beneficios económicos o financieros como provenientes de la Comunidad Europea, en proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales, debe realizar y enviar para su aprobación a Bruselas un Plan de Desarrollo Regional. En cuando a las últimas novedades al respecto, es claro que debe citarse el Plan de Convergencia a que se refiere el Tratado de Maastricht, sin cuya ejecución la Comunidad no podría ayudar a los Estados miembros beneficiarios de las correspondientes transferencias —entre ellos España— del llamado Fondo de Cohesión.

Siguiendo sobre las técnicas de intervención del Estado en la Economía, habría que referirse también a la Empresa pública. Un estudio sobre la Constitución Económica debería contemplarla en su perspectiva constitucional, enfoque del que hay que decir no hay tradición en nuestro país ni es, por tanto, fácil enfrentarse al mismo.

3. *Las Comunidades Autónomas*

Nuestra Constitución, en colaboración con los correspondientes Estatutos de Autonomía, ha convertido a las Comunidades Autónomas en verdaderos Agentes Económicos. Aquí ha sido el Tribunal Constitucional el gran protagonista del desarrollo de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas respecto de las competencias del Estado, en especial de aquellas que aparecen expresamente establecidas en el artículo 149. Citaré sólo algunas: Sentencia 1/1982, sobre Ordenación del Crédito y la Banca; 96/1984, sobre el Mercado de Valores; 29/1986, sobre la Reconversión Industrial Gallega, en relación con el artículo 149.1.13 de la Constitución.

Un estudio sobre la Constitución Económica deberá también profundizar en las competencias de las entidades locales (arts. 84 y 86 de la Ley de Bases de Régimen Local).

Asimismo, habría que profundizar en el estudio de las Instituciones de la Comunidad Europea y sus competencias económicas.

Por último, un estudio de la Constitución Económica tendría que ampliarse hacia la consideración de los que, quizá no con total exactitud, cabría denominar «Agentes Sociales»: las organizaciones empresariales y los sindicatos; los colegios profesionales y otras organizaciones profesionales; los consumidores; las organizaciones no gubernamentales.

III. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES FINANCIEROS

La regulación de la Hacienda Pública, perfectamente constitucionalizada en nuestro texto de 1978, no es sino proyectar al máximo rango la regulación de los ingresos y de los gastos del Estado, a partir de los cuales éste va a desarrollar sus grandes políticas. Por ello, toda Constitución regula con cierto detenimiento lo relativo a los Presupuestos Generales del Estado y al Gasto Público.

En un estudio sobre la Constitución Económica, junto a los principios constitucionales referidos al conjunto de la actividad financiera (Principio de Legalidad Financiera, Principio de Solidaridad), hay un sitio especial reservado a los principios referidos al Sistema Tributario:

- Unidad.
- Capacidad.

- Justicia tributaria: igualdad y progresividad.
- Carácter no confiscatorio.

En cuanto a los aspectos del Gasto Público, es lo que más está desarrollado por la regulación constitucional de los Presupuestos Generales del Estado. A partir del Gasto Público es posible construir las políticas públicas, a las que me referiré más adelante.

Entre los principios presupuestarios clásicos están aquellos que se refieren a los criterios de asignación equitativa, eficiencia y economía y al control de la ejecución del Presupuesto, realizado por el Tribunal de Cuentas.

Un estudio de la Constitución Económica no puede dejar de lado lo relativo a las Haciendas de las Comunidades Autónomas y a las Haciendas locales, en cuanto agentes económicos.

IV. LA ORDENACION DE LA PROPIEDAD Y EL MERCADO INTERIOR

Entramos en el contenido de la Constitución Económica. Hemos visto cuáles son los agentes, es decir, quiénes tienen competencias económicas desde el punto de vista constitucional, y ahora nos corresponde ver cuál es el contenido material, sustancial, de esa Constitución Económica. Ya señalamos que nuestra Constitución no considera al Sistema Económico como algo totalmente autorregulado en donde no tienen nada que decir la actividad pública, ni legislativa, ni ejecutiva. Pero tampoco nuestro sistema es absolutamente planificado, sino que admite un margen importante para los Agentes Económicos, Públicos y Privados. Por tanto, una gran cantidad de decisiones económicas no están ni pueden estar determinadas por el ordenamiento constitucional. Este establece un marco de acción dentro del cual se mueven los Agentes Económicos y Sociales, que poseen, pues, una autonomía decisional, respetada y protegida constitucionalmente.

No obstante, esta autonomía decisional no está en contradicción con dos formas de intervención pública en la actividad económica: la primera de ellas, aquella actividad legisladora que sitúa en un nivel de cierto detalle el marco de funcionamiento de la Economía y de los Agentes Sociales y Económicos; la segunda constituye un paso más decidido de lo público hacia el interior de la Economía, a través de lo que se denominan políticas públicas. A la primera de las formas de intervención nos vamos a referir en este apartado con el estilo esquemático en que se mueve este trabajo introductorio o de aproximación al problema.

1. El Derecho de Propiedad Privada

El ordenamiento privado es el que fundamentalmente regula lo relativo al Derecho de Propiedad Privada y de Herencia. Un derecho que no sólo está constitucionalizado entre nosotros, como ya vimos, sino que ha llegado incluso, de forma atípica, a ser acogido en un convenio internacional sobre Derechos Humanos tan importante como el Convenio Europeo de 1950. En él, el Protocolo 1, artículo 1.º, protege el Derecho de Propiedad, y ello ha dado pie a que hayan llegado y estén llegando cada vez más recursos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que va elaborando y destilando una crecientemente significativa jurisprudencia al respecto. Un estudio sobre la Constitución Económica no puede dejar de referirse a estas dimensiones del Derecho de Propiedad, o sea, tienen que penetrar en el ordenamiento privado, un territorio tradicionalmente alejado de las preocupaciones del constitucionalista.

2. La ordenación de la actividad mercantil

La libertad de comercio e industria, la libre competencia, la libre circulación de factores de producción, el tráfico comercial en general en cuanto a la intervención administrativa en el mismo, son aspectos desarrollados por el Legislador y por los Tribunales que ordenan la actividad mercantil y que tienen una última referencia constitucional. A todos ellos deberá referirse cualquier estudio mínimamente riguroso sobre la Constitución Económica.

3. La ordenación del Sistema Monetario y Crediticio

Es uno de los temas nucleares de la Economía moderna y tiene, a través de la aplicación de los principios constitucionales básicos o de las Competencias del Estado (art. 141), una indudable relevancia constitucional. Toda la regulación legislativa de este ámbito de la Economía Financiera cabe ser conectada con la problemática constitucional.

4. La libertad profesional

La ordenación de las profesiones es algo que el constituyente entendió igualmente relevante (art. 36). Esta parte del ordenamiento está cada vez más influida y condicionada por el Derecho Comunitario, se sitúa en el centro de las preocupaciones de quien transite por el aún casi virgen territorio de lo económico en sus relaciones con lo constitucional.

5. *La ordenación del Mercado Laboral*

No nos referimos aquí solamente a los derechos laborales, sino al amplísimo campo de regulación de todo el mercado laboral, de tanta importancia política, que ha sido y es uno de los puntos centrales del programa de convergencia del Gobierno presentado a la Comunidad Europea.

6. *La ordenación del Territorio y del Suelo*

Es éste un campo inscrito en el Derecho Administrativo tradicional que, a partir de nuestra Constitución, ha enriquecido su fuerza normativa para proyectarse hacia el nivel superior de lo constitucional.

Los anteriores son algunos, quizá los más importantes, casos de ordenación de la Propiedad y el Mercado Interior, que es un objetivo inevitable de regulación por parte de cualquier poder político. Pero hay otros ámbitos en donde se manifiesta la fuerza normativa de la Constitución. La cuestión de los recursos naturales, del dominio público, por poner un simple ejemplo, nos indica que casi cualquier aspecto que hoy tenga relevancia en lo económico ha atraído la atención del Legislador, que se ha movido —cabe interpretarlo así— en el interior de unas coordenadas de naturaleza constitucional.

V. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS POLITICAS PUBLICAS

El Estado ha cambiado de papel en el siglo xx. El Gasto Público, que en 1900 era en los países europeos, como término medio, de un 10% del Producto Interior Bruto, hoy se sitúa en el 50% o cerca de ese porcentaje. Eso nos indica que el Estado ha asumido nuevas funciones, que pueden sintetizarse en la expresión *políticas públicas*.

En efecto, el siglo xix es el de la Hacienda liberal, del no gasto, para que no haya necesidad de gravar en demasía a los contribuyentes, únicos con derecho a voto en ese período. La doctrina clásica hacendística es la de la neutralidad del Estado respecto de la Economía. El Sistema Constitucional servía de garantía a esa ideología mediante la institución del censo electoral. Es la época del Estado Gendarme.

Sólo a finales del siglo pasado irrumpen el Estado Providencia. Hay unos primeros esbozos de Seguridad Social, unos impuestos incipientemente progresivos y algunas nuevas funciones sociales públicas. El sufragio se hace universal. Alemania es, seguramente, el primer laboratorio de esa nueva realidad. Su tardía unificación hace que el Estado Central, necesitado urgentemente de elementos legitimatorios, desa-

rolle algunos aspectos socializantes, dentro de una línea paternalista prusiana conocida y que hace de caldo de cultivo de hacendistas como Adolf Wagner, que propugna la intervención pública. Así nacen los seguros de enfermedad y accidentes laborales y el de jubilación a finales de siglo. Así se empieza a formar una educación primaria de carácter público.

Es nuestro siglo, sin duda, el que ve la expansión de ese Estado Providencia. Las nacionalizaciones que surgen de la Primera Guerra Mundial, el sufragio universal, las primeras ideas keynesianas, legitiman una actuación anticíclica del Estado (política monetaria, presupuestaria, de rentas) y los denominados estabilizadores automáticos (impuesto sobre la renta y seguro de desempleo).

Después de la Segunda Guerra Mundial, la redistribución a través de los impuestos y las transferencias sociales como medidas anticíclicas toman definitiva carta de naturaleza. En Gran Bretaña, el informe *Beveridge* se convierte en la biblia de los Gobiernos laboristas en cuanto a planes de Seguridad Social, del Sistema Nacional de la Salud, de la Educación Pública. Nuevas alianzas de clases hacen de cemento social de esta política.

Es cierto que, a partir de la crisis de 1973, hay un salto cualitativo en las doctrinas de las políticas públicas, probablemente impulsado por un inicio de resistencia fiscal y alimentado políticamente por una variación de la tendencia electoral hacia gobiernos conservadores en Europa y en Estados Unidos. A pesar de ello, en este momento seguramente crucial o de punto de inflexión en la historia europea, las políticas neoliberales del futuro van a tener una muy difícil puesta en práctica, entre otras cosas porque la *Constitución Económica* servirá de freno u obstáculo muy significativo para que se dé esa evolución.

La transformación descrita del Estado es seguida, en sus rasgos más genéricos, por nuestro país. El siglo XIX español es aquel en el que el Estado se limita a los bienes públicos puros (policía, ejército), algunos de los cuales, por cierto, ni siquiera en el primer tercio de siglo son prestados por el viejo Estado del Antiguo Régimen. En los comienzos de siglo, el «regeneracionismo» parece que puede cambiar bruscamente el rumbo del abúlico sector público español. En realidad, sólo en la dictadura de Primo de Rivera y en la Segunda República cabe vislumbrar decisiones políticas de cierta significación y audacia en cuanto a Educación, Vivienda, Sanidad o Seguridad Social. Normalmente, entran en un callejón sin salida, que es el que presenta siempre la ausencia de una verdadera reforma tributaria, hacia un sistema moderno de ingresos de la Hacienda Pública.

El franquismo autárquico, con su tardía industrialización y su ausencia total de estructuras democráticas y de libertades, es en el fondo una continuación del espíritu retardatario del sector público en nuestro país. Entre 1940 y 1958 se perdió el, apreciable en algunos aspectos, avance que España tuvo en lo económico y en lo social en el primer tercio de nuestro siglo. Una evolución muy distinta, por tanto, de la

europea. Sólo el franquismo tecnócrata de los años sesenta se propone unos aumentos algo más decentes en el Gasto Público, y es a partir de los años setenta cuando se puede hablar de progresos cuantitativos en cuanto al gasto destinado a Enseñanza, Sanidad, Seguridad Social y Vivienda.

Pero hay que esperar a la democracia para que España se sitúe en niveles asimilables a los de nuestro entorno en cuanto a Gasto Público, que es, en fin de cuentas, el que permite hacer políticas públicas, el que permite —digámoslo rotundamente— *hacer Política*.

La llegada de la democracia a España se realiza no precisamente en las mejores condiciones. La crisis económica, el aumento del número de jubilados y parados, junto a la existencia de libertades estrenadas y de democracia política, produce una mezcla que atiza el fuego del aumento del Gasto Público. Si en 1977 este gasto representa el 20% del PIB, en 1990 está cerca del 44%.

Un estudio constitucional de las políticas públicas tiene que partir de estos datos para poder integrarlas, lo que no es nada sencillo.

En relación con las políticas públicas cabe hacer una primera distinción, muy genérica, entre los bienes propiamente *sociales* y los bienes *económicos*. Cuando el Estado presta servicios de Seguridad Social, servicios asistenciales, políticas de integración, grandes servicios públicos como Educación, Sanidad, Transportes, política de Vivienda, política cultural, el Estado está produciendo bienes sociales, es decir, bienes que llegan directamente al «consumidor» ciudadano y que éste experimenta y percibe con una cierta intensidad de una forma directa e inmediata. Cuando el Estado desarrolla una política de infraestructuras, una política regional o de protección del Medio Ambiente, o una política de cooperación al desarrollo con países del Tercer Mundo, entonces el ciudadano contempla esa acción con una cierta distancia y recibe los frutos de la misma también con una distancia temporal.

Tienen los bienes sociales una naturaleza más imbricada en la Constitución. Es obvio que sea así en cuanto se trasladan de una forma no mediata, sino inmediata, al ciudadano. Cabe desarrollar, y debe hacerse así, una teoría constitucional de los bienes sociales en base a principios tales como:

- La obligación pública en cuanto el otro lado del Derecho.
- El concepto de institución constitucionalmente garantizada (Seguridad Social, Sanidad).
- La irreversibilidad del servicio prestado, unida a la idea de continuidad y de igualdad en su disfrute.
- La mutabilidad de ese servicio (*ius variandi*).

El enfoque descrito, que es un mero apunte, como todo el contenido de este trabajo, puede observarse con cierta nitidez en instituciones de la enjundia de la Seguridad Social, regulada en el artículo 41 de la Constitución, cuyo componente redistributivo ha venido siendo capital.

Presisamente en estos momentos de vacas flacas respecto de la prestación de determinados servicios sociales es cuando se aprecia con más nitidez la gran carga constitucional —el «factor humano»— de políticas públicas de la entidad de la Seguridad Social. Lo mismo puede decirse de la Sanidad (art. 43.2 de la Constitución), o de tantos otros servicios públicos. El estudio de la legislación de desarrollo sobre la Educación, los Transportes, la Vivienda, la Cultura, incluso los Medios de Comunicación, tiene que recibir el aliento de un enfoque de naturaleza constitucional, con el garantismo que esa idea conlleva, con la fuerza jurídica con que se proyecta en la vida cuando recibe la energía de la Constitución Económica.

A P E N D I C E S

BIBLIOGRAFIA

- BASSOLS COMA, Martín: *Constitución y sistema económico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.
- El modelo económico en la Constitución española*, vols. I y II, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981.
- Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor don Eduardo García de Enterría*, V: «Economía y Hacienda», Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- GARCÍA PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: *El Tratado de Maastricht*, Madrid, 1992.
- Revista de Economía*, n.º 712: «Cuestiones de Estado», Secretaría de Estado de Comercio, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ BLANCO, Angel: *El sistema económico de la Constitución española*, Editorial Civitas, Madrid, 1992.
- STOBER, Rolf: *Derecho administrativo económico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'economia. La Costituzione economica*, Volume Primo, CEDAM, Padova, 1977.

TEXTOS LEGALES BASICOS

I

- Constitución española.
- Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales.
- Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
- Tratado de Maastricht.
- Código Civil.
- Código de Comercio.
- Código Penal.
- Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

II

Ley 3/1987, General de Cooperativas.
Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores.
Proyecto de Ley de Huelga.
Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical.
Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones.
Ley de 26 de diciembre de 1958, del régimen de las Entidades Estatales Autónomas.
Ley 2/1974, de Colegios Profesionales.
Proyecto de Ley básica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.
Ley 23/1986, de Cámaras Agrarias.
Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

III

Ley 230/1963, General Tributaria.
Ley 61/1978, del Impuesto de Sociedades.
Proyecto de Ley sobre el Impuesto del Valor Añadido.
Proyecto de Ley de Impuestos Especiales.
Ley General Presupuestaria (RDL 1091/1988).
Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas.
Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
Ley 30/1983, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.
Ley 29/1990, del Fondo de Compensación Interterritorial.
Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales (modificada por Ley 6/1991).

IV

Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
Protocolo 1 del Convenio Europeo de 1950.
Ley de 31 de diciembre de 1981, de Arrendamientos Rústicos.
Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos.
Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia.
Ley 3/1991, de Competencia Desleal.
Ley 34/1988, General de Publicidad.
Ley 11/1986, de Patentes.
Ley 32/1988, de Marcas.
Ley 22/1987, de Propiedad Intelectual.
Ley 17/1975, sobre la creación del Organismo Autónomo «Registro de la Propiedad Industrial».
Proyecto de Ley de Industria.
Ley 26/1988, sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito.
Ley 33/1984, sobre ordenación del Seguro Privado.
Ley 24/1988, del Mercado de Valores.
Proyecto de Estatuto del Banco de España.
Ley 12/1986, de atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.
Proyecto de Ley de reforma de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, para adecuar el ejercicio de las profesiones colegiadas a la legislación en materia de competencia.
Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TR aprobado por RDL 1/1992).
Ley 29/1985, de Aguas.
Ley 22/1988, de Costas.
Ley de Puertos (RDL de 19 de enero de 1928).
Ley 22/1973, de Minas.
Ley de 8 de junio de 1957, de Montes.
Ley del Patrimonio del Estado (D. 1022/1964).
Ley 23/1982, del Patrimonio Nacional.

V

Ley General de la Seguridad Social (D. 2065/1974, modificado).
Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo.
Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación.
Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria.
Ley 13/1986, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.
Ley 14/1986, General de Sanidad.
Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
Ley 4/1980, de Estatuto de la Radio y la Televisión.
Ley 10/1988, de Televisión Privada.
Ley 46/1983, reguladora del tercer canal de televisión.
Proyecto de Ley de regulación de la televisión por satélite.
Ley 29/1984, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas periodísticas y Agencias informativas (modificada por Ley 31/1990).
Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones.
Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español.
Ley de 13 de abril de 1877, de Obras Públicas.
Ley 6/1977, de Fomento de la Minería.
Ley 25/1988, de Carreteras.
Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico.
Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.
Ley 20/1986, de residuos tóxicos y peligrosos.
Ley 50/1985, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos territoriales.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC de 2 de junio de 1981. Estatuto de los Trabajadores.
STC de 16 de noviembre de 1981. Centro de Contratación de Cargas del País Vasco.
STC 1/1982. Caja de Ahorros del País Vasco.
STC 6/1982. Alta Inspección del Estado en materia de Enseñanza no Universitaria.
STC 39/1982. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca.
STC 181/1982. Registro de Convenios Colectivos del País Vasco.
STC 32/1983. Registro Sanitario de Alimentos y Coordinación de la Planificación Sanitaria, Gobierno Vasco.
STC 72/1983. Ley de Cooperativas del País Vasco.
STC 111/1983. Decreto-Ley expropiación grupo de empresas Rumasa.
STC 11/1984. Deuda Pública del País Vasco.
STC 12/1984. Proyecto de Empresa de Hidrocarburos, Comunidad Autónoma del País Vasco.
STC 18/1984. Junta General de la Caja de Ahorros de Asturias.
STC 24/1985. Líneas de transporte eléctrico, autorización Comunidad Autónoma de Cataluña.
STC 46/1985. Seguridad Social, Asistencia Psiquiátrica.
STC 58/1985. Estatuto de los Trabajadores.
STC 87/1985. Comunidad Autónoma de Cataluña sobre Higiene y Control Alimentario.
SSTC n.º 111-136/1985. Jubilación en la empresa Renfe.
STC 179/1985. Medidas Urgentes de Sancionamiento y Regulación de las Haciendas Locales.
STC 11/1986. Denominaciones de origen en Cataluña.
STC 14/1986. Hacienda General del País Vasco.
STC 19/1986. Reconversión Naval.
STC 29/1986. Reconversión Industrial Naval.
STC 39/1986. Acuerdo Económico y Social.
STC 44/1986. Convenios de la Generalidad de Cataluña con la Comunidad Autónoma de Murcia.

Apuntes para un estudio sobre la Constitución Económica

- STC 63/1986. Fondo de Compensación Interterritorial.
STC 63/1986. Presupuestos Generales del Estado.
STC 88/1986. Ley catalana de Estructuras Comerciales y Ventas a Plazos.
STC 95/1986. Ayudas a jóvenes agricultores.
STC 146/1986. Resoluciones de la Dirección General de Acción Social.
STC 158/1986. Competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el Sector Pesquero.
STC 166/1986. Ley de expropiación del grupo de empresas Rumasa.
STC 19/1987. Recargo del 5% sobre la cuota líquida del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.
STC 37/1987. Reforma Agraria de Andalucía.
STC 65/1987. Presupuestos Generales del Estado.
STC 48/1988. Ley de Cajas de Ahorros.
STC 49/1988. Ley de Cajas de Ahorros.
STC 69/1988. Etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios.
STC 80/1988. Etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios.
STC 86/1988. Transporte Público Discrecional de Navarra.
STC 152/1988. Programa cuatrienal de Construcción de Viviendas de Protección Oficial.
STC 181/1988. Cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.
STC 183/1988. Fondo de Compensación Interterritorial, recurso del Gobierno Vasco.
STC 186/1988. Viñedos en el País Vasco.
STC 201/1988. Asignación territorial de diversos conceptos presupuestarios a la Comunidad Autónoma de Cataluña por la Dirección General de Producción Agraria.
STC 220/1988. Instituto Catalán de Crédito Agrícola.
STC 227/1988. Ley de Aguas de 1985.
STC 250/1988. Fondo de Compensación Interterritorial, recurso del Grupo Parlamentario Popular.
STC 252/1988. Sanidad veterinaria en la CEE.
STC 13/1989. Reglamentación Técnico-Sanitaria del Comercio Minorista de la Alimentación.
STC 14/1989. Subvenciones a la Porcicultura Balear.
STC 15/1989. Ley General de Consumidores y Usuarios de 1984.
STC 42/1989. Reforma Agraria de Extremadura.
STC 64/1989. Ayudas a Prensa y Agencias de Información.
STC 86/1989. Ordenación de Seguros Privados.
STC 103/1989. Ley de Cultivos Marinos.
STC 104/1989. Medidas de Seguridad en Establecimientos Públicos y Privados.
STC 124/1989. Tesorería General de la Seguridad Social.
STC 132/1989. Bases de Cámaras Agrarias.
STC 139/1989. Obligatoriedad de adscripción a Cámaras Agrarias.
STC 145/1989. Explotaciones Ganaderas Extensivas.
STC 172/1989. Seguridad Social Penitenciaria.
STC 188/1989. Fomento del cultivo de maíz.
STC 189/1989. Ayudas a Prensa y Agencias de Información.
STC 190/1989. Ayudas a Prensa y Agencias de Información.
STC 199/1989. Programa de reconversión de la empresa Astano.
STC 209/1989. Denominación de origen «Cabrales».
STC 64/1990. Subvenciones de la Junta de Galicia para el traslado de industrias.
STC 96/1990. Presupuestos del Estado de 1985.
STC 177/1990. Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos.
STC 150/1990. Fondo de Solidaridad de Madrid.
STC 155/1990. Transferencia de INSALUD a Galicia.
STC 189/1990. Ayudas a empresas periodísticas.
STC 190/1990. Ayudas a empresas periodísticas.
STC 191/1990. Ayudas a empresas periodísticas.
STC 209/1990. Transferencia en materia de Cámaras Agrarias a Galicia.
STC 211/1990. Denominación de origen de piedras monumentales.
STC 6/1991. Expropiación del grupo de empresas Rumasa.
STC 45/1991. Desarrollo integral de zonas de montaña.

- STC 64/1991. Sistema de reparto de cuotas de pesca.
- STC 66/1991. Prohibición de venta de cangrejos vivos.
- STC 76/1991. Reglamento general de productos y semillas de plantas de viveros.
- STC 100/1991. Reglamento de metrología.
- STC 115/1991. Control y certificación de semillas y plantas de vivero.
- STC 137/1991. Composición Comisión negociadora de convenio colectivo.
- STC 147/1991. Pesca de cerco en el caladero nacional.
- STC 149/1991. Ley de Costas.
- STC 198/1991. Reglamento de la Ley de Costas.
- STC 13/1992. Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989.
- STC 35/1992. Ordenación de Seguro Privado.
- STC 36/1992. Entidades de seguro y Entidades de previsión voluntaria.
- STC 38/1992. Experimentación educativa en Centros Docentes.
- STC 44/1992. Regulación de Pesca Marítima.
- STC 46/1992. Ley de la Comunidad de Madrid sobre Medidas de Disciplina Urbanística.
- STC 75/1992. Patrimonio Sindical acumulado.
- STC 76/1992. Artículo 130 de la Ley General Tributaria. Presupuestos Generales del Estado para 1988.
- STC 79/1992. Ordenes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y de las Comunidades Autónomas sobre ganado vacuno.
- STC 90/1992. Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.
- STC 92/1992. Estatuto de los Trabajadores.
- STC 91/1992. Ayudas a la utilización de semillas controladas oficialmente.
- STC 135/1992. Coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.
- STC 117/1992. Ayudas para la compra de mantequilla por instituciones y colectividades sin fines lucrativos.
- STC 133/1992. Subvenciones a las Asociaciones de Consumidores.
- STC 134/1992. Cooperativas de crédito.