

EL CIERRE DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA ESPAÑOLA: DE LA APERTURA DE POSIBILIDADES AL MONISMO DE OBLIGACIONES

Gabriel MORENO GONZÁLEZ
Universitat de València
Gabriel.Moreno-Gonzalez@uv.es

RESUMEN:

Este artículo pretende abordar la problemática constitucional que actualmente se proyecta sobre las previsiones económicas de la Constitución española como consecuencia de la consolidación del proyecto de integración. Analizaremos las repercusiones que para la fórmula del Estado Social tienen los principios que vertebran la estructura misma de la Unión Europea, así como la incidencia constitucional que comienzan a mostrar los nuevos mecanismos de gobernanza económica. A tal fin, nos detendremos especialmente en cómo la integración ha supuesto el cierre de la apertura que en materia económica nuestros textos fundamentales consagraban desde su vinculación misma al principio democrático.

PALABRAS CLAVE:

Estado Social, libertades económicas fundamentales, gobernanza económica europea, constitucionalismo social.

ABSTRACT:

This paper seeks to outline the Constitutional challenges that have been raised as the result of the economic provisions embodied by either the Spanish Constitution or most of the European Constitutional systems within the framework of the consolidated European project. We will study the effect that the EU structural principles may have on the Welfare State and the incidence that the new mechanisms for economic governance have already started to display. To do so, we will pay special attention to the fact that this integration has meant the final closure of the more open channels that our fundamental laws had linked from the beginning to the very same democratic principle.

KEY WORDS:

Welfare State, fundamental economic freedoms, European economic governance, Social constitutionalism.

1. INTRODUCCIÓN

No es extraña al docente en Derecho Constitucional la sensación de la impostura, porque no son pocas las ocasiones en que el llamado a enseñar predica fingimientos de verdades. Seguimos explicando la soberanía en términos de Bodino y los derechos fundamentales con categorías que rozan lo escolástico, mientras el mundo y sus complejas relaciones se ensanchan a nuestros pies sin que osemos mirar hacia abajo. La mundialización de la economía, de la sociedad y aun de las instituciones políticas, distorsiona de tal modo los conceptos clásicos y seminales de la ciencia constitucional que esta, de querer sobrevivir como instrumento útil, ha de verse abocada a una reconfiguración radical y necesaria.¹ En esta operación, no exenta de dificultades metodológicas y riesgos delimitadores, puede (y quizá debe) cobrar especial relevancia el abandono consciente de la visión estatista de la democracia, la cual, fiel heredera del ideal ilustrado, sigue atando las posibilidades de desborde de la sociología jurídica.² La base material sobre la que se sustentan los principales textos normativos, y de la que son reflejo, ha sobrepasado con creces y hasta límites insospechados las otrora férreas cadenas que los Estados le imponían. Las grandes empresas multinacionales, los flujos transnacionales de capital, la interdependencia de las economías regionales... se erigen en la actualidad en los «nuevos» (en verdad, ya antiguos) elementos sobre los que proyectar el Derecho, y específicamente el Constitucional, a pesar de haber sido ideados, en el origen y en su consolidación, para desarrollarse en contextos más reducidos, controlables y estables.

Ese fingimiento de la verdad que muestra la impostura de cierto constitucionalismo aséptico y acrítico que logra mantenerse en la actualidad con extraordinario éxito (cuantitativo), se acrecienta exponencialmente en el ámbito de la constitución económica. Si esta, debates doctrinales aparte, fue ideada como el instrumento político-jurídico de cobertura en la intervención del Estado en la eco-

¹ Algo que ya magistralmente apuntaba el maestro Pedro de Vega, en P. de Vega García, 1998, 13-56.

² J. C. Bayón, 2008, pp. 27-52.

nomía, hoy sus clásicos mecanismos habilitadores quedan, como mínimo, en entredicho. Y no sólo porque el elemento voluntarista se aleje de dicho marco interventor, no sólo porque la base material sobre la que ha de aplicarse tal constitución sea diferente en su transnacionalidad, sino también, y muy especialmente, porque los factores jurídicos que le servían de paraguas han mutado subrepticamente o se han modificado conscientemente. Enseñar hoy la constitución económica española como se enseñaba a principios de los ochenta, obviando la entrada y permanencia de España en el proceso de integración (económica) europea, los cambios acaecidos en el sistema-mundo desde entonces o la hipertrofia del derecho internacional económico que se nos proyecta constantemente, puede llegar a constituir, en el mejor de los casos, un ejercicio de prestidigitación sofisticado.

De ahí que sea necesaria una reactualización de la interpretación y concreción de nuestra constitución económica, desde los ojos del presente y desde las posibilidades del escenario actual, sin demonizar o condenar a priori el texto en su puridad literal, pero sin caer tampoco en círculos de contemplación autorreferencial que tienen, ya, poco que aportar para el estudio crítico de nuestras sociedades.³

A tal fin, y desde la naturaleza del artículo que se pretende y la pretensión, proporcional, que se desea, llevaremos a cabo un sucinto análisis de las categorías generales que vertebran (que vertebraron, más bien) la constitución económica española, deteniéndonos especialmente en la apertura de posibilidades que muestra y que podía operar en escenarios de pluralismo político. Acto seguido, veremos cuáles son los principales mecanismos de intervención del Estado en la economía que el texto fundamental ampara desde su positividad, vinculando su existencia y los límites de su actuación al compromiso de intereses que convergió en el contexto constitucional español. Posteriormente, y para finalizar, abordaremos la incidencia de la integración europea en la configuración de la constitución económica, poniendo en evidencia la mutación de esta y el cierre consecuente de posibilidades político-económicas que (se) ha traído con el desarrollo y consolidación de la Unión Europea en tanto nuevo punto y vértice de referencia constitucional.

2. LA PARADOJA DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO SOCIAL

Los procesos constituyentes o, al menos, todos aquellos que desembocan en la aprobación de una Constitución, no operan en el vacío formal de la abstracción racional. Lejos quedan ya esas visiones idílicas de unos padres fundadores que,

³ Cfr. C. de Cabo Martín, 2014.

pluma en mano, diseñaban desde la pureza de sus ideas las formas políticas de los Estados. Los textos fundamentales, por el contrario, constituyen complejos precipitados de tensiones e intereses en los que éstos convergen, en ocasiones con dificultad, a través de soluciones integrales que dan carta de existencia al Estado constitucional racional-normativo.⁴

Si durante la pervivencia del Estado liberal decimonónico dichas tensiones se ventilaban casi en su totalidad en el plano político e institucional, con el surgimiento y desarrollo de las constituciones económicas *strictu sensu*, donde el Estado se convierte en actor también económico, esos intereses contrapuestos tendrán su reflejo en un plano que desborda lo que tradicionalmente se había considerado como meramente político. La clásica distinción entre constitución económica y política, donde esta obtendría una supuesta primacía y aquélla sería nudo apéndice de acompañamiento, se ve superada en el periodo de entreguerras desde las dimensiones positiva y doctrinal. La polémica Neumann/Press,⁵ que muchas veces queda olvidada por la no menos sugerente Kelsen/Schmitt, vino a cristalizar en lo académico el equilibrio de tensiones que la Constitución de Weimar intentaba establecer, y que antecedía, con meridiana exactitud unidireccional, al constructo del Estado Social de Derecho. Desde este, y desde la doctrina, Heller intenta otorgar amparo teórico a la exigencia que la realidad, irreverentemente complejizada para el constitucionalista liberal clásico, comenzaba a imponer en el núcleo de las relaciones Estado-economía.⁶ Con Weimar, la irrupción de la intervención (jurídicamente bendecida) del primero en la esfera hasta entonces autónoma e indisponible de lo económico, supuso un reto para las tradicionales categorías que pretendían explicar el Estado constitucional en Europa. Reto que se renovarían, con fuerza, tras la Segunda Guerra Mundial, cuando esas relaciones de intervención llegarían a su cénit al consolidarse la fórmula del Estado Social como transmutación de la democracia constitucional sustentada, a su vez, en el “pacto” Capital-Trabajo.⁷

Valga este excursus para ilustrar la dificultad ínsita que subyace a toda formulación moderna de la constitución económica, y de la que la española constituye un ejemplo paradigmático; dificultad que podemos esquematizar en dos grandes bloques conceptuales: las antinomias que presenta en tanto convergencia de intereses contrapuestos, y la tensión entre la normatividad y el objeto pretendidamente normado.

⁴ Sigue siendo clásica la referencia a P. de Vega, 2011. Muy interesante también las tesis defendidas en J. L. Requejo Pagés, 1998.

⁵ F. Neumann, 2008, pp. 377-404.

⁶ Cfr. H. Heller, 1930.

⁷ Cfr. C. de Cabo Martín, 2010 e I. Sotelo, 2010.

En cuanto al primero de los bloques, se ha de recordar que en el Estado Social de posguerra el equilibrio de tensiones entre los intereses del Capital y los del Trabajo se trasladó a la Constitución mediante la integración del conflicto y la asunción de este en el marco del Estado de Derecho democratizado. Reflejando la correlación de fuerzas entonces existente, consecuencia directa de una guerra mundial que había devastado gran parte de los medios de producción en Europa y alentado el «fantasma» del comunismo, los sindicatos, el derecho de huelga, la progresividad fiscal o los derechos sociales se constitucionalizaron con eficacia normativa, al tiempo que se reconocía la economía de mercado como límite a la intervención del Estado en la economía. El Capital renunciaba a parte de los beneficios que en lógica capitalista le corresponderían y el Trabajo alejaba la alternativa revolucionaria abrazando el rechazo a la polaridad extrema. En el medio: la Constitución como punto de encuentro, como convergencia y foro de juridificación del conflicto, operando en él su integración en la arquitectura constitucional misma.

Y aunque buena parte de las críticas marxistas y posmarxistas al Estado Social son pertinentes, a veces suelen olvidarse de que el marco simbólico de referencia de esta fórmula constitucional permitía la primacía de lo político sobre lo económico, del Estado sobre el mal llamado mercado. La posibilidad de planificar (indicativamente) los esfuerzos productivos, de administrar directamente grandes empresas públicas o de gestionar con altos niveles de autonomía los sectores estratégicos, da buena cuenta del margen de autonomía política que los Estados disfrutaron durante la *Golden Age* (circa 1945-1975), en las que las constantes políticas keynesianas acompañaron a un crecimiento continuado de los niveles de renta de las clases trabajadoras, en el centro, claro está, del sistema mundo capitalista.⁸

La clásica configuración del Estado de Derecho liberal ahora se veía, por ende, superada en su abstracción, y el Estado entraba en la pura materialidad de la acción positiva y prestacional al compás de las nuevas doctrinas económicas. Las categorías formales del liberalismo tuvieron que asumir en su interior el conflicto e intentar dar cabida a este desde nuevos parámetros, alejados ya de la tranquilidad y estabilidad de lo abstracto. De aquí surge, precisamente, una de las principales fuentes de dificultades que apuntábamos, al intentar proyectarse la normatividad constitucional, desde su abstracción formal heredada del constitucionalismo liberal, a una realidad material que con creces la sobrepasaba. La Constitución se ensucia las manos, entra en el fango de lo político-diario y de la gestión, alarga su brazo y lo extiende a través de la Administración al último resquicio de la realidad otrora extra-normativa: he ahí su principal novedad. Lo que algunos han denominado neoconstitucionalismo no es más que la conversión de

⁸ R. Jessop, 2008, pp. 12-137.

la Constitución en normativa, pero en normativa justo cuando esa normatividad se hace (y es) más distante con el objeto que pretende normar.⁹ Las constituciones decimonónicas, con su magro reconocimiento de derechos fundamentales y con el mínimo marco institucional que establecían, podrían haber cumplido con cierto éxito la eficacia que toda normatividad exige, caso de darse esta en aquella; pero las constituciones de posguerra, que consagran una parte de su articulado a la intervención constante del Estado en la economía, se encuentran con la dificultad de que su propia normatividad, recién asumida, se enfrenta con una realidad compleja, flexible y altamente volátil. Si se establece, pongamos por ejemplo, el pleno empleo como objetivo fundamental de la política económica, y se le otorgan a esta desde el plano constitucional todos los medios necesarios para su consecución... ¿quién concreta la relación medios-fines? ¿Cómo lo hace? ¿Es posible su alcance autónomo en el contexto de una economía altamente interdependiente y globalizada? El riesgo de que una Constitución que ha nacido con pretensión de globalidad y de *eficacia normativa* acabe en «papel mojado», o que se someta a procesos extremos de *mutación* que la vacíen de contenido, va en paralelo a la extensión y volubilidad de la materia objeto de su proyección. En la constitución económica española, propia con características *sui generis* del Estado Social, tales riesgos son evidentes. No hace falta más que acercarse a artículos como el 40 o el 47, en el Capítulo III, para constatar el maximalismo de unos principios y objetivos económicos que intentan mandatarse a los poderes públicos y en cuya consecución la eficacia normativa puede verse seriamente en entredicho. El riesgo de la mutación, por su parte, es el que con mayor intensidad se ha materializado por mor del proceso de integración europea, que ha supuesto, como intentaremos demostrar en las páginas que siguen, un cierre drástico de la apertura constitucional que nuestra norma fundamental contempla(ba) en materia económica.

Así pues, en el Estado Social la constitución (económica) cobra la más alta normatividad justo cuando esta más debe expandirse. A la posibilidad de perder eficacia normativa cuando su empeño por ello es mayor, se une el correspondiente riesgo de mutación radical que modifique sustancialmente su pretensión de normar. Ello puede provocar y provoca, además, una radical asimetría entre el texto formal, tendente a la permanencia desde su necesaria rigidez, y la evolución, a veces irremediable, de los elementos económicos más significativos. La constitución económica española, desde su aprobación en 1978, ha sufrido un doble proceso de pérdida de eficacia normativa, por la naturaleza apuntada, y de mutación profunda en sus planteamientos iniciales que ha desvirtuado por completo sus previsiones. No obstante, antes de adentrarnos en las consecuencias que el

⁹ Una aclaración sobre el término y el concepto, aunque un tanto sesgada académicamente, puede encontrarse en M. Atienza, 2016, pp. 29-58.

proceso de integración ha implicado para la Constitución económica española (CEE, en adelante), hemos de analizar cuáles son las características que esta presentaba y que, por tanto, han podido llegar a ser modificadas por aquel.

3. EL COMPROMISO DE INTERESES: ENTRE EL SOCIALISMO Y *EL LAISSEZ-FAIRE*

Las constituciones son hijas de la correlación de fuerzas que el momento constituyente aflora, y la española es producto de una coyuntura muy particular en la que la búsqueda del consenso fue una necesidad perentoria para dar salida a la crisis orgánica de una forma política moribunda. Intereses radicalmente contrapuestos, como los representados por Alianza Popular o el Partido Comunista de España, debieron encontrarse en la necesidad política que la Constitución misma encarnaba.¹⁰ De ahí que a lo largo del tortuoso «proceso constituyente» español encontremos constantes idas y venidas en las premisas básicas que iban a vertebrar la futura constitución económica, siendo algunos preceptos objeto de intensas negociaciones políticas, no siempre sosegadas. La situación que atravesaba España en esos momentos, con altas tasas de desempleo e inflación, provocó además la búsqueda de consensos momentáneos en paralelo al propio proceso constituyente, como los famosos Pactos de la Moncloa de octubre del 77, muy relevantes a la hora de conformar lo que posteriormente sería el núcleo económico de la Constitución. En ellos ya se establece, de hecho, que la economía de mercado es el modelo económico que ha de seguirse, aunque una economía de mercado atemperada por sus fines sociales y donde el sector público sea un actor esencial en la estabilidad y corrección de las desigualdades.¹¹

Tomando por ejemplo, precisamente, la consagración constitucional de la economía de mercado como marco económico general, podemos desprender el compromiso de intereses antagónicos que la Constitución acogió en su seno. Las discusiones en torno al futuro artículo 38 CE fueron arduas,¹² llegando a barajarse la posibilidad de que la fórmula «Economía Social de Mercado», constructo del ordoliberalismo alemán, fuera la verdaderamente elegida.¹³ Y ello a

¹⁰ R. Gunther, 1986.

¹¹ Sobre los mismos, M. Cabrera, 2011.

¹² Recordemos el tenor literal del texto finalmente en vigor: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

¹³ En este sentido, las enmiendas 779 de la UCD, 587 y 51 del Grupo Catalán y el propio programa económico de Alianza Popular. Sobre la Economía Social de Mercado en la constituyente española, vid. O. de Juan, 1984, pp. 34-35, y 64-66.

pesar de las reticencias de los partidos de izquierda a optar constitucionalmente por un modelo económico concreto, lo que cerraría la apertura de posibilidades que se intentaba conseguir. Si finalmente la economía de mercado logró aparecer en el texto fundamental fue debido a las presiones de la patronal y el círculo de empresarios, canalizadas a través de la UCD, el pragmatismo demostrado por el PCE y la cesión, final, del PSOE.¹⁴ Aun así, esa necesidad que comentábamos de encontrar un consenso de mínimos hizo que, acto seguido, tras reconocer la economía de mercado como el marco general donde ha de desarrollarse la iniciativa privada, se hable en el mismo precepto de «planificación»; precisamente el antagonismo radical de toda concepción, por escueta que sea en sus pretensiones, del libre mercado.

Henos aquí con la constante de la CEE: la contradicción de sus postulados principales. Como la lucha de contrarios que teorizaran Anaximandro y Heráclito, los preceptos que en la CE contienen las disposiciones constitucionales con mayor entidad económica parecen presentar continuas antinomias. Tras el reconocimiento de la propiedad privada, viene su función social y la posibilidad de expropiación (art. 33), tras la determinación de la economía de mercado como marco, la posibilidad de la planificación (art. 38). Frente a la propiedad privada en sentido abstracto y formal, la subordinación de la misma al interés general (art. 128.1); frente a la iniciativa económica privada, la pública en aparente pie de igualdad (128.2); ante la economía de mercado, la planificación estatal (art. 131)... Claro que, nótese siempre la desigualdad de partida: los segundos conjuntos de alternativas son eso, alternativas de naturaleza potestativa, no obligatoria, a diferencia de los primeros.

Es decir, lo que se normativiza de manera vinculante es un “mínimo de capitalismo”, que en todo momento ha de darse y cumplirse, pero que al mismo tiempo no puede evitar que, mediante voluntad política manifiesta, los poderes constituidos opten por vías que atemperan con carácter socializante ese mínimo y que pueden llegar incluso, en las soluciones más aventuradas, a generalizar situaciones de claro predominio de lo público sobre lo privado.

En este sentido, Sánchez Agesta, en un artículo en el diario *ABC* publicado durante los debates constituyentes y que entonces tuvo bastante predicamento,

¹⁴ Esa alusión específica a la economía de mercado fue la gota que colmó el vaso durante la ponencia y provocó la ausencia de Peces-Barba, quien amenazó con votar en contra de la Monarquía, como se indica en O. de Juan, 1984, p. 44. Curiosamente, y como se pone de manifiesto en la configuración transaccional de la CEE, el PSOE de entonces fue el que mantuvo posiciones más dogmáticas y cerradas alrededor de cuestiones tan esenciales como la determinación del modelo económico. El PCE, consciente también de su poco peso parlamentario, que quizá no se correspondía con su influencia en la constituyente, optó siempre por posiciones más pragmáticas que intentaran volcar una apertura pluralista en la ambigüedad del texto constitucional, J. Solé Tura, 1978, p. 28.

calificaba a la CEE como un «Dios Jano», es decir, bifronte: una veces parece mostrar su cara capitalista, y otras veces, un rostro decididamente socialista. Y aunque la metáfora puede ser en cierto modo acertada para describir nuestra constitución económica, y sobre todo, para resaltar su naturaleza contradictoria, nos parece aquí más adecuada la heraclítica de la lucha de contrarios, por cuanto en la filosofía presocrática nunca los opuestos llegaban a anularse, pues el fundamento de su existencia, cual es precisamente la lucha con el contrario, decaería. La constitución económica española no podría bendecir por ende soluciones de concreción que fueran completamente polares: ni optar por un capitalismo puro de *laissez faire* ni por un modelo socialista donde la iniciativa privada quedara relegada a un plano subsidiario. Rechazando la supremacía de ambas polaridades en sus extremos, ofrece a los poderes constituidos y al devenir político posterior una amplitud de opciones en abanico que habrán de determinarse en el juego de las alternativas electorales. Responde por ello, en buena medida, al patrón del Estado Social que más arriba explorábamos, al trasladar el pacto Capital-Trabajo propio de la posguerra al plano de la integración del conflicto en la Constitución, juridificándolo pero sin llegar nunca a anularlo en beneficio o detrimento absolutos de uno u otro modelo económico, aunque garantizando, en el fondo, un «mínimo» sistema de relaciones capitalistas.¹⁵

Aunque nosotros mismos estemos utilizando continuamente el término, al calor de la hagiografía de la Transición, en puridad esta no tan *sui generis* configuración constitucional de lo económico se deriva, en su apertura, no del consenso, sino precisamente de lo contrario, de su falta. «En otras palabras, es fruto de la transacción, política que sustituye a la del consenso cuando éste no logra cuajar», diría Solé i Tura.¹⁶

Óscar de Juan es categórico al respecto: no se trataría tanto de un máximo común denominador, sino de un mínimo común múltiplo.¹⁷ La ausencia de consenso ideológico pudo dar paso a la transacción de intereses, alguno de los cuales, es verdad, se asentaron en mínimos consensos puntuales sobre premisas de fondo, como el reconocimiento final de la economía de mercado, la cual no fue vetada ni siquiera por el PCE. Y es que la izquierda albergaba, quizá ingenuamente, la esperanza de que meras proclamaciones maximalistas podrían verse vaciadas gracias a la alternancia política posterior que desarrollara los mecanismos constitucionales de intervención del Estado en la economía. Una esperanza basada en la consciente apertura de la CEE que, para ser justos, era consecuente con el propio

¹⁵ Planteamiento defendido magistralmente en toda su magna obra por el profesor Carlos de Cabo. Cfr. C. de Cabo, 1986.

¹⁶ O. de Juan, 1984, p. 51.

¹⁷ *Ibid.*

texto constitucional y su búsqueda ambigüedad... claro que, por supuesto, antes de la entrada de todo el andamiaje de la Constitución en el proceso de integración económica.

3.1. La apertura en la ambigüedad de la Constitución económica española

Si de nuevo regresamos a la Alemania de Weimar, en cuyo marco constitucional parecen habitar muchas de las grandes cuestiones que hoy nos aquejan, podemos recuperar el concepto schmittiano de «compromiso apócrifo» para aplicarlo a nuestra constitución económica.¹⁸ El aplazar para las concreciones políticas (constituídas) posteriores el contenido constitucional real de las previsiones de la Carta Magna, junto a una consciente apertura, indeterminación y ambigüedad de sus preceptos, constituye quizá la característica más destacable de la CEE. Apertura que, aunque se derive del particular contexto en el que nació la Constitución, no es ajena al resto de constituciones sociales de posguerra. Es más, parece ser una nota constante en todas las democracias constitucionales del Estado Social la indeterminación de sus preceptos económicos, en la medida en que dicha apertura deja espacio a la alternancia política y al libre juego democrático. Artículos ya analizados como el 38 tienen un parecido más que casual con otros europeos, como el 41 de la Constitución italiana, *summum* de la anfibiología.¹⁹

Está en lo cierto Noguera Fernández, o al menos así creemos, cuando habla de la posibilidad de pluralismo político que se daba en el marco del Estado Social de posguerra. El pacto Capital-Trabajo se cristalizaba en la alternancia en el poder de partidos que podían ensanchar los logros sociales y aumentar los mecanismos de redistribución de la riqueza, o por el contrario, de partidos más conservadores que modulaban la constitución económica hacia posiciones liberales. El horizonte de posibilidades estaba abierto y la Constitución parecía poder dar cabida a los diversos proyectos políticos que desde la sociedad civil, los grandes partidos socialdemócratas o democristianos, se enarbolaban. Aquí es donde cobraba relevancia el principio democrático («social y democrático»...), en tanto que las expresiones periódicas de la voluntad popular podían ver plasmadas sus expectativas en avances (o retrocesos) ciertos, hasta que una nueva marea cambiara la

¹⁸ Un guiño temprano a tal vinculación puede encontrarse en M. Herrero de Miñón, 1979, pp. 73 y ss.

¹⁹ Dice textualmente: «Será libre la iniciativa económica privada. No podrá, sin embargo, desenvolverse en oposición al interés social o de tal modo que inflija un perjuicio a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana. La ley determinará los programas y controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda encaminarse y coordinarse con fines sociales».

función de preferencias.²⁰ Ahora bien, como decíamos al principio, el marco del Estado Social impedía la consecución plena de los maximalismos contrapuestos, tanto del socialismo como del capitalismo. Si, por ejemplo, los partidos comunistas barajaban la posibilidad de alcanzar el poder, como a punto estuvieron en más de una ocasión, eran conscientes de que el marco constitucional les permitía avanzar en su programa de mínimos, pero que para alcanzar la sociedad socialista en sentido pleno, aquel no servía. De ahí, en parte, el acomodo del eurocomunismo al Estado Social europeo, queriendo ver en este su posibilidad más radical sin llegar a tocar los extremos y dentro de un margen de discrecionalidad mínimamente normado desde la apertura constitucional. Por ello, como señalamos, la ambigüedad de la CEE que se ha querido buscar única y exclusivamente en la necesidad de consenso de la Transición, se debe también a la propia naturaleza del Estado Social que el texto proclama desde sus inicios (Preámbulo y art. 1) y que impele a la inconcreción habilitadora de la alternancia democrática. Que esta inconcreción se vea acrecentada e incrementada por el *sui generis* (en verdad, no tanto...) proceso constituyente del 78, no lo dudamos; pero que no sea una propiedad exclusiva del mismo, tampoco de ello hay duda.

No es por tanto extraño que esta ambivalente situación provocara al inicio múltiples interpretaciones contrapuestas sobre la naturaleza misma de nuestra constitución económica, desde quienes la veían como instauradora de un modelo económico cerrado y definido de capitalismo,²¹ a los que directamente la contemplaban como óptima palanca para acelerar la transición al socialismo.²² Como no ha de extrañar, la intuición más certera provino de García Pelayo: que sea una constitución abierta, compatible con una pluralidad de modelos económicos, no quiere decir que sea una constitución (económica) vacía.²³ El mínimo común múltiplo del que hablábamos siguiendo a De Juan, atravesado por principios y valores constitucionales, informado por los rectores de la política social y económica y garantizador de un «*mínimum* de capitalismo», ha de respetarse en todo momento y su contenido dista de ser irrelevante en ocasiones. La unidad o unicidad de las reglas mínimas o marco de la constitución económica española y de sus principios básicos, queda fuera de toda duda.²⁴

Nuestro Tribunal Constitucional acogió desde temprano esta visión de la CEE inspirándose, sobre todo, en la construcción jurisprudencial de la “neutralidad” de la constitución económica que desde 1954²⁵ ha venido desarrollando el

²⁰ Cfr. A. Noguera Fernández, 2014, y 2012.

²¹ Cfr. Garrido Falla, 1981, o Herrero de Miñón, 1999, p. 15.

²² O. de Juan, 1984, pp. 54-71.

²³ M. García Pelayo, 1991.

²⁴ Pueden verse SSTC 1/1982, FJ 2º y 96/1984, FJ 3º y J. Velarde Fuentes, 2003, pp. 75-94.

²⁵ Sentencia sobre la Ley de ayudas para la inversión, de 20 de julio de 1954.

Tribunal Constitucional Federal Alemán. Aunque no reconozca explícitamente tal doctrina,²⁶ el TC recoge sus líneas principales: la CEE no elige ningún modelo económico concreto, está abierta a la pluralidad de contenidos y líneas que quieran desplegarse en su seno, y consiste, en cuanto a su eficacia normativa, en un marco jurídico esencial y funcional para el desenvolvimiento de la actividad económica en el que operan «unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario» (STC 1/1982, FJ 1).²⁷ Ello implica, desde el prisma de la justicia constitucional, que ésta no puede enjuiciar las normas desde el parámetro de su imputación abstracta a un modelo económico determinado, sino única y exclusivamente desde su comparación con el conjunto de reglas mínimas que con la pretensión de unicidad la Constitución consagra en tanto mínimo común de la constitución económica. Como sostiene Enoch Albertí, siguiendo en su distinguido a Baquero Cruz, «lo decisivo, a efectos de valoración jurídico-constitucional, no es el *sistema económico*, sino las normas jurídicas que desde la Constitución se proyectan en el campo de la economía. Propiamente no hay una *Constitución económica*, sino un *Derecho Constitucional económico*».²⁸

Apertura desde la pretendida «neutralidad», pues, pero también desde la consciente ambigüedad de los términos recogidos en sede constitucional.²⁹ Y es que la dificultad para determinar el alcance o el contenido jurídico de los conceptos económicos que nuestra CEE recoge no es baladí, ni es producto de la torpeza o la dejadez. Como bien apunta Herrero de Miñón, protagonista él mismo en la redacción del texto constitucional, «esta equivocidad [de los términos económicos] es el precio ineludible de los compromisos apócrifos tan reiteradamente utilizados por el constituyente como técnica de consenso, que permiten coincidir sobre los términos a costa de discrepar sobre su significado».³⁰ La última afirmación es ilustrativa de lo que llevamos hasta ahora intentando explicar: la discrepancia futura que se ventilará a través del juego democrático ordinario y alternante, será (sería) la que concrete el desarrollo de la CEE. Y lo habría de hacer no sólo desde la apertura que la misma Constitución permite y alienta, sino también desde la ambigüedad semántica que desprenden los términos de su parte económica. Doble apertura que garantiza(ba) un cuasi-pleno desarrollo del pluralismo político en el marco del Estado social y democrático de Derecho (art. 1), que operaría en virtud de los principales mecanismos de intervención estatal en la economía, y que hoy se ve, como veremos, seriamente mermado.

²⁶ Al contrario de lo que el magistrado Díez Picazo defendió en su voto particular a la STC 37/1981.

²⁷ En general, sobre este particular, puede verse E. Alberti Rovira, 2004, pp. 125-126.

²⁸ *Ibid.*, 128. También, del mismo autor, E. Alberti Rovira, 2012, pp. 80-84.

²⁹ Aún siguen vigentes las apreciaciones que al respecto realizó M. Bassols Coma, 1985, pp. 102-104.

³⁰ M. Herrero de Miñón, 1999, p. 17.

4. LA DIMENSIÓN PLURAL DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Si nuestra pretensión es mostrar la profunda mutación que ha sufrido la CEE en las últimas décadas, y que ha cerrado la apertura de posibilidades que contemplaba, habremos de centrarnos en primer lugar en el análisis de los mecanismos e instrumentos que dicha apertura ofrecía a los poderes públicos para el desarrollo de su pluralismo y que, posteriormente, se han visto cercenados por la mentada mutación. Ahora bien, dada la naturaleza y el objetivo del presente artículo, hemos de reducir tales instrumentos a los principales (Título VII), es decir, a los que más margen de maniobra permitían a los poderes públicos en virtud de su apertura. La descripción que de ellos haremos a continuación, amén de ser somera y excesivamente escueta (casi siempre ha de ser así), se centrará por ende en su dimensión pluralista, en su engarce en el contexto de una CEE que pretendía ser un marco mínimo de posibilidades en política económica.

Tradicionalmente nuestro constitucionalismo, desde Cádiz, ha dedicado títulos específicos al fenómeno económico, aunque la nota dominante en todos ellos ha sido la falta de sistemática y claridad. Hasta la Constitución de la II República, la mayor parte de las previsiones responden al paradigma liberal, por lo que se circunscriben a la ordenación financiera de la vida del Estado (presupuestos, impuestos...). Nuestra actual Constitución, heredera de multitud de categorías del constitucionalismo de entreguerras y, por supuesto, del constitucionalismo social de posguerra, ha unificado en un mismo título, el VII (arts. 128 a 136) tanto las previsiones hacendísticas como las referidas a los principales mecanismos de intervención estatal que, enraizados en la formulación seminal del Estado Social, proyectan su virtualidad de manera positiva en la esfera económica. De ahí la conjunción en un mismo espacio de instituciones propiamente liberales, como el presupuesto o los empréstitos públicos, y de instrumentos derivados del constitucionalismo social, como la iniciativa económica pública. Ambas dimensiones, analizadas en conjunto, proporcionan una muestra más adecuada y completa de la CEE, dada la importancia actual que reviste el sector público en la economía y la intervención (directa o regulativa) del Estado en la misma.

Además, el título viene timbrado por una proclamación solemne y altamente significativa: «Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». El contenido fuerte del Estado Social retumba aquí con fuerza, y dos bloques de preceptos se proyectan sobre el tenor. El primero podría venir constituido por los arts. 1 (Estado Social), 9.2 (prin-

³¹ Una potenciación de los elementos progresistas que este conjunto de artículos permitiría es explorada con cierta sagacidad sugestiva en F. Oliván, 2016.

cipio de acción positiva del Estado), 33.2 (función social de la propiedad y expropiación) y los principios rectores de la política económica (Capítulo III). Todos estos artículos, interpretados conjuntamente y proyectados bajo la rúbrica de la proclamación del 128.1, podrían dar como resultado una lectura socializante de este, que potenciaría y ahondaría en la fórmula Social del Estado, rozando su extremo.³¹ Sin embargo, una interpretación sistemática de la Constitución nos obliga a acudir al segundo bloque de preceptos, principalmente el conformado por el 33.1 (derecho a la propiedad privada) y el 38 (libertad de empresa en el marco de la economía de mercado). A diferencia del primero, que está compuesto básicamente por principios y valores generales, el segundo bloque lo conforman garantías instituciones explícitas dirigidas directamente y sin ambages a los poderes públicos y, muy especialmente, al legislador. Como ya hemos venido sosteniendo, el espacio de indeterminación que proporciona el primer bloque constituye el lugar en el que, una vez cumplidos los requisitos mínimos que exige el segundo, puede operar el pluralismo político y sus conjuntos alternativos de políticas económicas. O lo que es lo mismo, la apertura de la constitución económica se predica del margen de posibilidades que ofrece su concreción más progresista, y alejada, por tanto, del mínimo común múltiplo juridificado en torno a las garantías capitalistas. Es en ese margen, repetimos, donde pueden materializarse las distintas voluntades políticas que salgan de la alternancia democrática que se da, o debiera darse, en el marco del Estado Social. En este sentido, la Constitución no da carta blanca a los poderes constituidos para que, en virtud de sus valores y principios generales, puedan desarrollar tales voluntades en materia de política económica. Al contrario, nuestro texto constitucional despliega una serie de mecanismos que, enraizados en la apertura económica que pretende, posibilitan dicha materialización desde su mediación jurídico-constitucional a priori.

Siguiendo una de las características definitorias del constitucionalismo social, la Carta Magna del 78 canaliza desde su apertura los medios que pueden (pueden, y no deben) activarse en la consecución más «radical» de su ideario social. Y lo hace, en gran medida, para evitar que los poderes constituidos, interpretando a su albur los maximalismos que la Constitución recoge y mandata, lleguen a los extremos que ella misma impide. De ahí que los límites a los mecanismos constitucionales de intervención del Estado en la economía no solo tengan que inferirse de una interpretación sistemática del texto fundamental, sino también de los propios márgenes que sus preceptos habilitadores perfilan. Ahora bien, como veremos, tales límites se han visto hoy totalmente superados en su hipertrofia normativa, llegando a anular por completo la propia eficacia de las previsiones constitucionales. Para acreditarlo, nos centraremos en tres de los principales mecanismos que la Constitución prevé como instrumentos para canalizar el pluralismo político-económico, y que al mismo tiempo han sido los tres medios constitucionales más afectados por la mutación que el proceso de integración ha proyectado sobre nuestro ordenamiento.

4.1. La iniciativa económica pública: el principio de compatibilidad

En el momento de promulgación de la Constitución, las Leyes Fundamentales de la dictadura franquista establecían en el plano público-económico el principio de subsidiaridad, por el que la capacidad de emprender acciones económicas le estaba únicamente permitida a los entes públicos en aquellos sectores donde el sector privado no cubriera su aprovechamiento bajo principios mínimos de eficiencia. De acuerdo con el ordenamiento franquista,³² el Estado sólo podía intervenir directamente en la economía, en tanto agente económico mismo, de manera residual, secundaria y subsidiaria, si bien la gran cantidad e importancia de las empresas públicas durante la dictadura desmentían parcialmente la formalidad y normatividad de sus principales leyes.³³

Sea como fuere, en el momento constituyente se discutió la pertinencia o no de mantener dicho principio, en la certidumbre, además, de que con la eficacia normativa de la supremacía constitucional podría, esta vez sí, cumplirse. No obstante, las propias exigencias del Estado Social que se intentaban consagrar desde el inicio mismo del texto, y las demandas irrenunciables del PSOE, el PCE y hasta sectores mismos de la democracia cristiana, hicieron decaer tal pretensión, abandonada sobre todo por la Alianza Popular de Manuel Fraga.³⁴ El resultado fue el hoy tan famoso y recurrente artículo 128 CE que escuetamente, en su apartado dos, establece: «Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica». Sin necesidad de títulos habilitadores, sin límites expresos en su tenor, la Constitución abandona y rechaza el principio de subsidiaridad³⁵ y acoge el de compatibilidad, concediendo al Estado la posibilidad de competir en la producción y/o distribución de bienes y servicios como un agente económico más. Un agente económico más, repetimos, pero «sólo» en el ámbito de la economía no publicada, por cuanto el mismo art. 128 permite, como veremos, la reserva para el Estado de determinados sectores económicos que quedan excluidos de la competencia.

La relevancia de la iniciativa económica pública en el Estado Social es evidente, por cuanto en la consecución más prístina de sus valores esenciales se precisa, necesariamente, de una intervención directa del Estado en la economía, y no sólo indirecta (impuestos, regulación... etc). El cénit de la fórmula,

³² Cfr. E. Torres Villanueva, 2003.

³³ XI, 4º del Fuero del Trabajo de 1938, que reza: «En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación». En términos parecidos se expresaba el principio X de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 1958.

³⁴ Para De Juan, la superación del principio de subsidiaridad es una de las grandes aportaciones del PSOE a la CEE. En O. De Juan, 1984, p. 62.

³⁵ Abandono ya apuntado por una temprana doctrina, como Garrido Falla, F, 1981, p. 66.

alcanzado en la *Golden Age* de la posguerra, vino presidido por un papel activo del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios, con un gran protagonismo de las empresas públicas en la ordenación de la actividad económica general. Los mandatos que se desprendían de la adjetivación del Estado como Social implicaban la efectividad de los derechos y prestaciones sociales en el marco de un siempre deseado pleno empleo (art. 40 CE), para lo que se entendía como necesario que, ante la ausencia del tal objetivo entre los intereses privados, fuera el sector público el encargado de conseguirlo. Las grandes empresas estatales de la posguerra en Europa no sólo respondían a este paradigma, sino que ellas mismas constituían fuentes de ingentes ingresos para el Estado que facilitaban e impulsaban la continuación de las políticas expansionistas de raíz keynesiana.

Su existencia, recalcamos, no era ni es obligatoria, sino potestativa, y podía ser en todo momento modulada por los vaivenes cambiantes de las mayorías en el poder. Ese carácter potestativo es el que bendice constitucionalmente el artículo 128.2 al reconocer la posibilidad, pero no al mandar su obligación. Siguiendo la sugerente metáfora de De Juan, la Constitución «pertrecha a la iniciativa económica pública de unas alas muy potentes, pero no le exige desplegarlas».³⁶ Potentes en la medida en que la Carta Magna no impone ningún límite explícito ni subordina su reconocimiento a los intereses de la economía privada. La asunción del principio de compatibilidad entre la iniciativa pública y privada es plena, siendo el 128.2 el contrapunto exacto del art. 38 ya visto (economía de mercado). Contrapunto que se mueve en el juego de tensiones propio del pluralismo político que debiera operar en el Estado Social.

Ahora bien, el principio de compatibilidad constitucionalmente reconocido no implica la asunción de que, una vez activado el mecanismo constitucional, su producto principal, cual es la empresa pública, tenga necesariamente que actuar en las mismas condiciones que la privada. La compatibilidad en la iniciativa no es sinónimo de la competencia en el actuar posterior, al menos, para el tenor del texto constitucional. Hemos de tener en cuenta que la pública no es como tal una empresa similar a la privada, por cuanto no operan en ella los mecanismos de expulsión de los agentes ineficientes y puede actuar amparada en la Administración que le da cobijo. La posibilidad de quiebra o de las consecuencias aparejadas al riesgo de la inversión son, asimismo, situaciones extrañas para quien depende del presupuesto público y de los ingentes recursos del Estado.

No obstante, si bien es cierto que no podemos encontrar límites específicos en el reconocimiento de la iniciativa económica pública, la interpretación sistemática de conjunto de la CE nos lleva por otros derroteros. Como hemos venido

³⁶ *Ibid.*

insistiendo, las previsiones potestativas que la Constitución ampara no pueden nunca desvirtuar de tal modo el marco mínimo que ella misma establece en materia económica, por lo que el ejercicio de la iniciativa pública nunca podrá suplir, por entero, el de la privada (art. 38 CE). Al mismo tiempo, parte de la doctrina³⁷ y la jurisprudencia³⁸ han venido a generalizar la presuposición de que la iniciativa económica pública debe estar vinculada siempre, en cada uno de los casos en que opera, al interés general y a los principios que se proyectan sobre la Administración ex art. 103.1 CE. De tal suerte que ello ataría a la actuación económica de la administración a un concepto jurídico indeterminado como es el de «interés público», aunque se intentara evitar así que el Estado interviniese en la esfera económica con el fin de perseguir el lucro como una empresa más.

Sin embargo, creemos aquí que esa posición conlleva de entrada una restricción de la apertura constitucional del Estado Social en materia económica, ya que si del tenor literal de la CE no se desprende tal vinculación explícita, de la interpretación sistemática del conjunto del texto sí se puede inferir (aunque no sea obligatorio), una lectura más progresista e interventora de los mecanismos económicos. La aplicación del primer bloque de preceptos que más arriba indicábamos sobre el 128.2 habilitaría a que la empresa pública, en brazos del Estado, se pudiera erigir en un agente económico relevante que tuviera incidencia positiva en los objetivos sociales que la misma Constitución persigue y en la fuerza transformadora del 9.2 CE.³⁹

4.2. La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales

En esa lucha heraclitiana de contrarios que es la constitución económica del Estado Social podemos encontrar alguna excepción. Aunque exista una aparente igualdad de armas en la dicotomía privado/público, siempre que a lo último le acompañe la activación voluntarista de los mecanismos previstos, la Constitución es consciente que para la consecución de determinados fines el respeto del marco general de la economía de mercado es insuficiente. De ahí que incorpore la posibilidad de que el Estado se reserve para sí amplios sectores de la economía que, por su naturaleza, tienen una vinculación directa con los valores y objetivos constitucionales. El artículo 128.2, nuevamente, establece que «mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio...».

³⁷ E. Alberti Rovira, 2012, pp. 84-85.

³⁸ STS de 10 de octubre de 1989 y ATC 63/1991 de 21 de febrero.

³⁹ Este es el parecer, entre otros, de A. J. Rojo Fernández, pp. 319-321, y O. de Juan, O, 1984, pp. 76-77.

Como advierte la doctrina, la nota característica principal de la previsión es la adjetivación de «esencial».⁴⁰ El poder casi omnímodo que se le otorgaría al Estado en materia económica si pudiera, sin límites, reservarse sectores económicos, podría conllevar la desaparición misma de la economía de mercado que el art. 38 proclama, y aún más, del propio derecho a la propiedad privada que el art. 33 consagra. Para evitar tales extremos y respetar el margen de posibilidades circunscrito que el Estado Social proporciona, la Constitución vincula el mecanismo a lo esencial del objeto sobre el que recae la intervención. Claro que, como es común en muchos de sus «puntos de fricción», la Carta Magna recurre a un concepto jurídico indeterminado y a la inconcreción más acusada para expresar el vértice de un precepto. Sentencias como la ya canónica del derecho de huelga (STC 26/1981, de 17 de julio) han circunscrito la esencialidad a aquellas actividades de las «que derivan prestaciones vitales o necesarias» para la sociedad, derivación en la que habrán de operar los valores y principios constitucionales. Esta última proyección aleja del concepto «esencial» cualquier concepción unívoca, y muy al contrario, su concreción dependerá continuamente de la correlación de fuerzas democráticas que se alternen en el poder y sus respectivos intereses. Todos convenimos en que la distribución de cacahuetes no es un ni puede ser un servicio esencial, pero sí en que lo es la producción y distribución de la energía eléctrica, sin la cual nuestra vida actual se haría cuando menos impracticable. Ello no implica, claro está, que todo lo que es considerado como esencial deba ser reservado para el sector público, puesto que de nuevo aquí la Constitución ofrece, potestativamente, la posibilidad de aplicar el mecanismo que regula, no su obligación. Es más, ni siquiera una vez producida la reserva de un sector económico éste debe ser luego necesariamente gestionado y administrado por el Estado, puesto que tras ser expulsado su ámbito de la concurrencia capitalista, puede ser sometido a un régimen de concesión con una férrea, si se desea, reglamentación y condicionalidad.⁴¹ Lo que no obsta, evidentemente, a que si se quiere, sean el Estado y sus instrumentos los que, por el contrario, gestionen y administren el objeto reservado mediante, por ejemplo, una empresa pública creada al efecto.

A diferencia de los bienes demaniales, donde por su naturaleza «pertenecen» al Estado, los ámbitos susceptibles de reserva suelen estar ya, previamente, administrados por la concurrencia privada. Muy extraño sería, aunque no del todo imposible, que el Estado pudiera reservarse para sí algo que aún no ha sido colonizado por la lógica mercantilista del lucro aunque, de poder darse, constitucionalmente estaría habilitado. Lo común y normal, decimos, es que cuando opere la reserva esta se aplique sobre una esfera ya mercantilizada, por lo que su efec-

⁴⁰ Un análisis amplio de las características principales de la institución, puede encontrarse en M. Bassols Coma, 1985, 173-202.

⁴¹ Interesante al respecto las SSTC 106/1986, de 24 de julio y 31/1994, de 31 de enero.

tividad depende de un segundo acto de expropiación por parte del Estado en el que, mediante la correspondiente indemnización, se apropie del sector o del servicio considerado esencial y lo blinde frente a la competencia privada, que queda a partir de ese momento vedada en su expansión y lógica para dicho ámbito.⁴²

Es de notar, asimismo, que el art. 128.2 se refiera específicamente a los monopolios, para quienes la posibilidad de la reserva sería cualificada («especialmente en caso de monopolio»). La preocupación del constituyente por la cartelización de la economía, y más tras el largo proceso de acumulación obscena del capital como fue el franquismo, junto a la necesidad de articular los medios necesarios para garantizar la ordenación de la economía y los mínimos parámetros de justicia social, subyacen a esta cualificación de la habilitación constitucional.

Así pues, la reserva constituye, pese a sus límites infranqueables, uno de los instrumentos más relevantes en la intervención directa del Estado en la economía y en la consiguiente esfera de disponibilidad que la Constitución, en virtud del principio democrático y de su adjetivación social, establece desde su apertura en materia económica. La esencialidad que se exige como requisito vincula la institución a los valores e intereses constitucionales y a su concreción ordinaria gracias al juego electoral que, posterior al momento jurídico-constitucional, los poderes constituidos despliegan en su pluralismo. Como dice Rojo, no cabe partir desde un criterio reductor de la esencialidad, ya que esta ha de interpretarse en «función de las distintas políticas económicas y sociales que puedan desarrollarse legítimamente al amparo de la cláusula del Estado Social».⁴³

4.3. La planificación (indicativa) de la economía

Si los dos mecanismos previamente (y sucintamente) analizados eran constitucionales en su posibilidad de existencia para el mantenimiento del pluralismo político en el marco del Estado Social, la planificación de la economía se erige en el punto extremo del recorrido que la Constitución permite al péndulo de la política. Es sin duda el mecanismo más drástico y extremo, y en su propia amplitud pueden converger los ya vistos. Su misma pronunciación nos traslada a escenarios políticos completamente distintos de los que presiden nuestro modelo constitucional, como los socialistas o comunistas. De aquí la pervivencia de circunstancias y condicionamientos ideológicos y valorativos previos que se abalanzan tanto sobre el término como sobre el concepto y sus implicaciones, y de aquí también la necesidad de aclarar previamente el alcance de la institución.⁴⁴

⁴² O. de Juan, 1984, pp. 197-198.

⁴³ *Ibid.*, p. 337.

⁴⁴ Como magistralmente hace M. Bassols Coma, 1985, pp. 213-226. En general, analiza la planificación económica en las pp. 213-253.

Por su contexto e imbricación en el Estado Social, la planificación que la CE recoge se refiere a la que comúnmente se ha dado en este. Aunque su rastro teórico y práctico podemos encontrarlo, efectivamente, en las experiencias comunistas o socialistas de la Europa del Este, el desarrollo del constitucionalismo social en la posguerra medió en la configuración de la planificación al situarla en un campo intermedio entre la centralización de las decisiones económicas y el respeto de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado. Lo que se ha venido en denominar como «planificación indicativa» es el modelo que generalmente se materializó en el seno del Estado Social, caracterizado por la búsqueda no coactiva de la orientación general de la economía a través de la concertación con los agentes sociales (patronal y sindicatos) y la elaboración de planes concretos de actuación pública.⁴⁵ El ejemplo más acabado de tal modelo podemos encontrarlo en la Francia del primer mandato de Mitterrand, donde la aplicación de grandes planes de intervención del Estado en la economía tuvo una amplitud y una eficacia considerables.⁴⁶

Sin embargo, a principios de los setenta el mecanismo comenzó a caer en desuso debido, por un lado, a la apertura descentralizadora de la mayor parte de los Estados occidentales, y por otro, a la irrupción y auge de las ideas neoliberales que primaban la autorregulación pretendidamente eficaz de los mercados. Y aunque en el caso francés se intentó contar en la elaboración de los planes con una amplia representación de las regiones y de los actores locales, lo cierto y verdad es que el ideal planificador casa mal con la descentralización, y aún menos con las estructuras federales. Para planificar hace falta un decisor último que sea en el que converjan todos los intereses y demandas para poder armonizarlos en un «plan» central, de ahí el constante protagonismo del Gobierno en la aplicación del mecanismo, lo que puede llegar a entrar en serio conflicto con el carácter multinivel de la toma de decisiones que se da en los Estados descentralizados.

No obstante, el constituyente español decidió ya bien avanzados los setenta, y precisamente en un texto que se abre también a la descentralización política, establecer la posibilidad de la planificación, siguiendo la estela del constitucionalismo social de referencia.⁴⁷ Aparece como contrapunto en el art. 38 que con-

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 215-226.

⁴⁶ En Francia ya existía un fuerte componente planificador en su economía como consecuencia de la destrucción de la inmediata posguerra, que obligó al Estado a intervenir en el proceso económico para asegurar la supervivencia de amplios sectores de la producción. Paradigmática de la planificación indicativa de la «era Mitterrand» fue en este sentido la Ley 82-653 de 29 de julio de 1982. Para un análisis detallado, de nuevo M. Bassols Coma, 1982, pp. 357-380. Un gran defensor de la planificación indicativa fue, curiosamente, Jean Monnet, uno de los padres fundadores del proyecto europeo.

⁴⁷ Aunque la apuesta por la planificación en la Constitución se hace en el contexto de los instrumentos propios del Estado Social, sería interesante intentar vislumbrar la influencia que

sagra la economía de mercado («en su caso, de la planificación») y es regulada y prevista como posibilidad en el, aún hoy por estrenar, art. 131.⁴⁸

Aunque en dicho precepto la CE no especifique el tipo de planificación a la que se refiere, es evidente que nuestro constituyente descartó la de corte comunista y centralizadora, no sólo por una interpretación auténtica que pudiera hacerse del texto constitucional, sino por la misma visión sistemática de la Carta Magna, que nos obliga a rechazar tal posibilidad. Pues si no... ¿para qué se preocuparía de garantizar la economía de mercado, la libertad de empresa o la propiedad privada?

Desde su tenor, la previsión constitucional del 131 CE limita la planificación al vincularla a unos objetivos específicos (atender a las necesidades colectivas, armonizar el desarrollo regional y sectorial...) y al introducir la participación de los agentes sociales y de las Comunidades Autónomas (anticipándose así a su contingencia). El Gobierno es el protagonista, pues es el que elabora y dirige el plan, pero necesita de la aprobación de las Cortes en todo momento, puesto que tanto la propia planificación como el Consejo posterior que la gestionará, están amparados por la reserva de ley.

La planificación no sólo puede referirse a la mera concertación con las unidades políticas infraestatales y los agentes sociales (sindicatos y patronal), sino que también puede aplicarse ante necesidades de reformas estructurales de la economía, donde todos los mecanismos e instrumentos al servicio del Estado se coordinen para orientar el proceso económico en una determinada dirección. La política monetaria (¡cuando aún era estatal!), impositiva, industrial... la actuación de las empresas públicas, la determinación de reservas... pueden coordinarse desde el Plan elaborado por el Gobierno y aprobado por las Cortes en una acción conjunta y unitaria, que estará siempre al servicio de los objetivos que indica el 131 y que se desprenden de los valores y principios del Estado Social. La planificación puede modularse más o menos en función de los intereses representados por los poderes constituidos de turno, y siempre desde la naturaleza potestativa de su previsión constitucional.

el intervencionismo franquista pudo tener en la anuencia de los sectores más conservadores durante el proceso constituyente. Recordemos que hasta 1976 hubo un Ministerio de Planificación económica (suprimido por Decreto-Ley de 8 de enero). La planificación indicativa fue una constante durante el franquismo desde 1963 a 1973, cuando el contexto internacional y la apertura neoliberal hicieron que cayera en desuso.

⁴⁸ Art. 131 CE: 1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

Y aunque, como decíamos, el artículo continúa inédito en su aplicación, el Gobierno sí ha acudido a planes sectoriales para planificar indicativamente determinados ámbitos de la economía, sin necesidad, no obstante, de acudir a la previsión constitucional. Algo que, por otro lado, bendijo en su momento el Tribunal Constitucional (Sentencia 29/1986, de 20 de febrero), al establecer que cuando el objeto de lo planificado sea reducido, y no se refiera a la orientación general de la economía, está en manos del legislador decidir si dicha planificación se canaliza o no a través del 131. El debate vino de los famosos Planes de Reversión y Reindustrialización que realizó el gobierno socialista en la década de los ochenta, si bien podría también extenderse a los diferentes planes sectoriales que hasta hoy se han elaborado, como los planes hidrológicos (de escaso y polémico recorrido) o los planes de infraestructuras eléctricas. Así pues, la planificación general e indicativa de la economía solo puede realizarse a través de la senda institucionalizada y limitada en sus términos del art. 131, mientras que las planificaciones (indicativas siempre) sectoriales de determinados ámbitos económicos pueden realizarse en virtud de las competencias constitucionalmente asignadas al Estado sin necesidad de acudir al 131, a no ser, como dice el Tribunal, que esa sea la voluntad del legislador.

Sea como fuere, nos encontramos con un instrumento, en definitiva, clásico y definitorio de la amplitud de posibilidades que brindaba el constitucionalismo social y la CEE, y que suponía en caso de su aplicación el desplazamiento del abanico hacia las posturas más progresistas y redistributivas, siempre circunscritas, claro está, al rechazo de los extremos absolutos que la Constitución impone. En su seno podían darse los mecanismos ya vistos, y aun los no analizados, en planes conjuntos que orientaran la economía en el sentido que el pluralismo ordinario, en su punto máximo de voluntad política permitida, quisiera otorgarle.

5. LA INCIDENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN: ENTRE LA ECONOMÍA CONSTITUCIONAL Y EL ORDOLIBERALISMO

Llama cuando menos la atención que en las dos grandes obras que en su día analizaron la Constitución económica española, las de Óscar de Juan y Martín Bassols, las referencias al proceso de integración económica europeo, ya entonces a la vista, fueran mínimas.⁴⁹ Aunque el contexto político nacional y regional, y la propia previsión constitucional del art. 93, anticipaban la próxima entrada de

⁴⁹ Bassols apenas le dedica diez páginas, por ejemplo. M. Bassols Coma, 1985, pp. 330-341.

España en el club comunitario,⁵⁰ las amplias incidencias que la integración tendría para el sistema económico constitucional ni siquiera se intuían.

Esta situación puede deberse a la *sui generis* naturaleza del proceso europeo, caracterizado por un desbordamiento continuo de sus objetivos iniciales y por cierto automatismo en el surgimiento de nuevas necesidades de institucionalización (*spillover*). Siguiendo a los autores neofuncionalistas,⁵¹ lo que en un inicio comenzó como una mera puesta en común en materia económico-comercial de los elementos esenciales que componían los diferentes mercados, se termina convirtiendo en un imparable proceso de integración que ha de revestirse, necesariamente, de un marco institucional democrático que le dé cobertura. Dicha institucionalidad, por su parte, ha ido cobrando con el paso del tiempo una autonomía considerable desde la centralidad misma de sus nuevos centros de decisión supranacionales, cuya producción de normatividad ha acabado afectando al núcleo de los derechos fundamentales. El objetivo económico, al necesitar de un marco jurídico-institucional, termina por tanto teniendo implicaciones jurídico-políticas trascendentales para los sistemas constitucionales estatales.⁵² De ahí la necesidad perentoria de aplicar y proyectar las categorías del Derecho Constitucional a la Unión Europea, aunque deban ser reformuladas en algunos de sus perfiles para poder acomodarlas al nuevo objeto de estudio.⁵³ Esta suerte de «constitucionalidad compleja», como la denomina Cruz Villalón,⁵⁴ crea escenarios nuevos donde la pretensión de globalidad ínsita en las soberanías estatales se ha visto rebasada, cuando no superada, por un proyecto multinivel y sumamente complejo en el que la concurrencia de intereses contrapuestos y de voluntades políticas claramente diferenciadas no ayudan, en ningún caso, a su necesaria clarificación. Lo que Walker⁵⁵ o Mackormick⁵⁶ denominan como «pluralismo constitucional», es decir, la superposición de instancias con naturaleza constitucional sin preeminencia de ninguna de ellas, crea un contexto institucional de difícil canalización en sus fenómenos de fricción por los mecanismos clásicos de la democracia constitucional. Es precisamente en esta naturaleza compleja, ambivalente y sumamente difusa, en la que concepciones políticas de distinto signo han podido asentarse fácilmente sin necesidad de afrontar los marcos simbólicos de referencia discursiva que sí se dan, aún, en los Estados. La ausencia de resistencia política a determinadas ideas,

⁵⁰ El Estado español presentó la demanda de adhesión el 28 de julio de 1977, antes incluso de la aprobación y entrada en vigor de la Constitución.

⁵¹ E. Haas, 2008.

⁵² Cfr. Haberle, 2002.

⁵³ Algo que ya pedía P. de Vega, 1998, pp. 13-56.

⁵⁴ P. Cruz Villalón, 2004, p. 137.

⁵⁵ N. Walker, 2002, p. 27.

⁵⁶ N. MacCormick, 1993, pp. 15-17.

concepciones y proyectos en el plano europeo, dada la complejidad de su escenario, ha permitido una mayor incidencia que lo esperado de determinadas construcciones teóricas en los sistemas constitucionales nacionales.

Y si en materia de derechos fundamentales o de división de poderes las consecuencias son aún hoy tan amplias que constituyen un campo difícil de acotar doctrinalmente, no se quedan lejos de tal dificultad las que se refieren a la modulación de las constituciones económicas estatales. Si la Unión como conjunto despliega sobre los ordenamientos nacionales un haz casi ilimitado de implicaciones, por ser su objetivo primero y principal precisamente el económico, dichas implicaciones se harán aún más contundentes en este terreno. No obstante, es de extrañar que la dogmática constitucional en España se haya centrado sobre todo en el plano de los derechos fundamentales o de conceptos hoy tan etéreos como el de soberanía, y no se hayan analizado críticamente, salvo en contadas ocasiones, las consecuencias que para nuestra Constitución económica y sus mecanismos ha supuesto y supone el proceso de integración.⁵⁷

Como decimos, tal incidencia es de una envergadura difícilmente acotable, y menos en un artículo de la presente intencionalidad. Por ello nos vemos en la necesidad de recurrir a la reducción teórica de los «modelos», donde lo que se intentará es proyectar la mutación que ha vivido nuestra Constitución económica desde parámetros puramente teóricos y formales, obviando el desarrollo práctico y material que subyace a las causas de muchas de las consecuencias de la Unión. En este sentido, y en aras de clarificar la descripción de la mutación aquí denunciada,⁵⁸ imputaremos conceptualmente esta a dos grandes bloques: el de la Economía constitucional y el del ordoliberalismo.⁵⁹

5.1. La competencia como criterio rector y central de la UE

Como ponen de manifiesto Joerges o Bonefeld,⁶⁰ entre otros, el peso de las ideas ordoliberales en la construcción seminal de la Unión Europea y del Mercado Común ha sido más que significativo, de ahí que en los últimos años estemos asistiendo a un renovado interés académico por su estudio y análisis.

El ordoliberalismo, como escuela rica y compleja de pensamiento económico, político y social, hunde sus raíces en el periodo de entreguerras, donde a la

⁵⁷ Excepciones como Maestro Buelga o Ainhoa Lasa. Vid. G. Maestro Buelga, 2008, pp. 49-82, y 2007, pp. 43-73; A. Lasa, 2012, *inter alia*.

⁵⁸ Por mutación nos referiremos aquí a la concepción elaborada por Dau-Lin Hsü, en su ya famosa obra, *Mutación de la constitución*, 1998.

⁵⁹ He tenido la oportunidad de analizar la influencia de ambas corrientes en los nuevos mecanismos de gobernanza económica, en G. Moreno González, 2017.

⁶⁰ W. Bonefeld, 2012, pp. 633-655, y C. Joerges, 2014.

crisis propia del liberalismo se sumó la emergencia de los totalitarismos de uno y otro signo. La necesidad entonces perentoria de reformular algunas de las categorías liberales clásicas para acomodarlas a las nuevas necesidades de las sociedades industriales y masificadas, hizo que en el seno del nuevo liberalismo o «neoliberalismo» se rechazara fervientemente el ideal del *laissez faire*.⁶¹ Su abandono, así como el de todo el ideario manchesteriano, coadyuvó al giro copernicano que se daría en la escuela neoliberal alemana en torno al papel del Estado en la economía. Si en el liberalismo clásico la interrelación de ambos era casi inexistente, dada la creencia de que las leyes económicas funcionaban al margen de las políticas del Estado, en el neoliberalismo alemán se llevará a cabo una construcción radicalmente contraria, donde se tomará en conciencia la relevancia del hecho estatal y del marco jurídico para la existencia y correcto funcionamiento de la economía de mercado. La pervivencia de los ideales que se pretenden liberales, dirán, solo puede darse a través del reconocimiento de sus condiciones de óptima existencia, y para ello el Estado y su normatividad son indispensables, puesto que las relaciones económicas necesitan en todo momento de un marco jurídico que las ampare. Es más, y esta será sin duda la gran aportación ordoliberal, el orden de competencia, que es lo único que según ellos puede blindar la naturaleza abierta de nuestras sociedades en contextos de convivencia y pluralismo, precisa de una intervención constante del Estado en los procesos económicos para evitar que la libertad de estos se anule como consecuencia de la oligopolización. La lucha contra los cárteles y los monopolios se erigirá así en uno de los máximos objetivos de toda la doctrina ordoliberal, ya que la existencia de estos impediría el libre desenvolvimiento de las fuerzas productivas y la restricción de los márgenes de libertad individual que, según ellos, sólo pueden venir garantizados por el Estado.⁶²

En esta construcción teórica, en la que participaron y fueron protagonistas figuras hoy un tanto desconocidas para el gran público como Eucken, Röpke o Müller-Armack,⁶³ reviste especial relevancia el mecanismo de la «conformidad de mercado». Este consiste en que sólo pueden estar permitidas aquellas intervenciones estatales, ya sean normativas, regulativas o de otra índole, que no afecten a la competencia y a la libertad de los factores productivos que se desenvuelven en el mercado; un mercado que se erige asimismo en parámetro absoluto de adecuación del marco jurídico, siempre funcional y subordinado a sus objetivos.⁶⁴

⁶¹ C. Hoevel, 2014, pp. 39-72.

⁶² A. Brennetot, 2015.

⁶³ A. Müller-Armack, 1963.

⁶⁴ B. Jackson, 2010.

Como quiera que la esencia misma del proceso de integración ha sido la construcción de un mercado único como centro a partir del cual se han ido desprendiendo el resto de consecuciones, la relevancia que en él tienen los planteamientos ordoliberales queda más que justificada. La competencia como criterio rector del mercado y sus efectos horizontales es el vértice mismo de la Unión Europea, con las libertades fundamentales rodeándolo y protegiéndolo.⁶⁵

Es precisamente esta relevancia de la competencia como parámetro integrador la que ha terminado afectando a los mecanismos estatales de intervención en la economía ya vistos. Si estos se daban en el contexto de una constitución económica abierta como es la española, siguiendo la estela del constitucionalismo social, el alcance vertical y horizontal de los principios de la competencia han cerrado en buena medida dicha apertura y puesto en entredicho, en fin, la propia vigencia de las previsiones constitucionales.⁶⁶

Así, el artículo 90 del antiguo Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) sometió a las empresas públicas a las normas generales de la competencia, siguiendo la lógica ordoliberal de su primacía y provocando una distorsión considerable en su operatividad.⁶⁷ Y es que, como decíamos antes, una de las características del régimen constitucional aplicable a la iniciativa económica pública era que su reconocimiento no implicaba necesariamente que tuviera que operar en las mismas condiciones que la iniciativa privada. La existencia de fuertes monopolios fiscales, por ejemplo, gestionados por empresas públicas en régimen de exclusividad o con fuertes barreras de entrada (el tabaco, vg.), era en ocasiones consustancial a las grandes empresas públicas que administraba el Estado, y sobre las que se aplicaban diferentes normas, previsiones y procedimientos que las exigidas a las empresas privadas. Con la proyección del art. 90 TCEE esta situación comienza a estar prohibida, así como las discriminaciones que el Estado imponía a favor de la producción nacional (art. 7 TCEE), tanto en su distribución como en su fiscalidad (art. 95 TCEE).

En paralelo, los tratados prohíben las ayudas de Estado destinadas a falsear la competencia, es decir, todo tipo de intervención estatal directa en el libre juego concurrencial de las empresas (art. 107 TFUE, antiguo 92). Es más, en la medida en que las normas de competencia se aplican sobre el régimen de empresas públicas, estas no pueden recibir tampoco ayudas extraordinarias que privilegien su posición en el mercado, desvirtuando quizá por completo la esencia misma de

⁶⁵ D. Gerber, 1992.

⁶⁶ La penetración de la UE y sus lógicas internas en la CEE se ha producido en ocasiones a través de desplazamientos bruscos, como señala E. Albert Rovira, 2012, p. 93-105.

⁶⁷ Hoy es el 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión. El resto de artículos en su numeración actual son el 101 (no falseamiento de la competencia), y el 102 (prohibición de abuso de la posición dominante).

la institución o, al menos, la virtualidad que podía desplegar como instrumento efectivo de la política económica. Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha venido interpretando extensivamente el criterio de la competencia hasta convertirlo en un verdadero nivelador de las posiciones públicas en la economía.⁶⁸ Y ello a pesar de que los propios tratados, como establece el actual art. 345 TFUE, dicen no prejuzgar el régimen de propiedad que poseen los Estados ni su iniciativa pública... Una contradicción más que aparente, como se señala por parte de la doctrina.⁶⁹

Claro que, se nos puede decir, los tratados siguen manteniendo actualmente la exclusión del acatamiento a las normas de competencia de aquellas empresas públicas que desempeñen un «servicio de interés económico general» (arts. 106 y 107 TFUE). Sin embargo, además de acudir el Tratado a un concepto jurídico que habrá de ser determinado por las instituciones comunitarias o por el TJUE en su caso, no dejaría de estar circunscribiendo y reduciendo la amplia disponibilidad que ofrecía la previsión constitucional del 128.2. Es decir, la naturaleza misma de las empresas públicas en el marco del Estado Social, y los instrumentos a ella inherentes, solo podrían conservarse en un reducido número de servicios o prestaciones, los esenciales, teniendo que despojarse de sus prerrogativas y privilegios en los demás casos.

En consecuencia, no debe llamar la atención que a partir de la entrada en vigor de los Tratados en España como consecuencia de su adhesión a la Unión (1986), las privatizaciones en el sector público se incrementaran. A mediados de los ochenta, el gobierno de Felipe González llevó a cabo cerca de 90 privatizaciones, destacando de entre ellas la mastodónica SEAT. Asimismo, en los grandes buques de la empresa pública española, como Endesa, Repsol o Telefónica, el Ejecutivo vendió parte de su accionariado, aunque conservando la titularidad pública de las mismas. Estas grandes empresas fueron sin embargo rápidamente vendidas y privatizadas por el gobierno de José María Aznar, cuando pasaron a manos privadas los grandes sectores estratégicos que el Estado mantenía en condición de reserva.⁷⁰

Es interesante al respecto destacar la función niveladora del criterio de la competencia incluso cuando las otrora empresas públicas fueron privatizadas. Y es que el Estado, consciente de la relevancia estratégica de tales sectores, mantuvo

⁶⁸ SSTJUE, de 19 de marzo de 1991 (Francia c. Comisión), 25 de julio de 1991 (GOUDA c. COMMISSARIAAT VOOR de Media), 17 de noviembre de 1992 (España c. Comisión).

⁶⁹ E. Albertí Rovira, 2012, p. 97.

⁷⁰ Toda la información puede verse, con mucho detalle, en la propia página web de la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI): <http://www.sepi.es/default.aspx> En ella aparecen también los ingresos que se obtuvieron con las ventas, totales o parciales, de todas las empresas públicas.

la capacidad de decisión y/o veto en ciertas empresas y en determinados ámbitos de actuación, en lo que se llamó la «acción de oro». Sin embargo, tal instrumento se interpretó por parte de la Comisión Europea y, posteriormente, por el propio Tribunal de Justicia, como distorsionador de la competencia, por lo que quedaron tajantemente prohibidos.⁷¹

Así, uno de los últimos recursos que le quedaban al Estado fuera de la nivelación que la competencia le impuso, es completamente expulsado del margen de posibilidades que ofrecía, o al menos no impedía, la apertura de la CEE. No digamos ya la restricción *ad summum* que el «nuevo» marco ordoliberal de la competencia ha supuesto para la posibilidad constitucional de la planificación económica, donde a la concertación social podía añadirse la intervención en amplios sectores de la economía a través de reactivaciones (ayudas de Estado), reservas, ampliaciones de capital público en las empresas... y un largo etcétera.⁷²

5.2. La estabilidad presupuestaria como camisa de fuerza

Si el ordoliberalismo supone la irrupción de la relevancia estatal en el panorama analítico del nuevo liberalismo iniciado en el periodo de entreguerras, el programa teórico de la Economía constitucional será el que, ya en la década de los setenta, ahonde en el giro copernicano hacia el Estado y lo centre en el artefacto específico de la Constitución. El diseño institucional, desde el momento constituyente mismo, se erige en el principal objeto de estudio para los autores de la Escuela de Virginia, capitaneados por James M. Buchanan.⁷³

La preocupación esencial del ordoliberalismo, a saber, la conversión del Estado en un marco jurídico funcional a las garantías del libre mercado y sus mecanismos, nunca encontró un asidero jurídico contundente en el que poder basar sus propuestas de *lege ferenda*. Quizá por la ausencia de juristas entre sus filas, los ordoliberales no especificaron el pre-diseño del Estado desde su juridicidad para garantizar con la supremacía constitucional la efectividad de sus objetivos. Ese paso sí lo darán en el campo teórico los autores de la Economía constitucional, y muy especialmente el premio Nobel Buchanan, uno de los grandes adalides de la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria.

⁷¹ SSTCE de 4 de julio de 2002 y de 13 de mayo de 2003.

⁷² Es paradigmática, como luego recordaremos nuevamente, la situación provocada desde la aprobación de la reforma del art. 135 de la Constitución en 2011, trasunto, del marco de la nueva fase de la integración europea, y que implica en un incremento sustancial de los límites y controles a la iniciativa económica pública en el ámbito local.

⁷³ Cfr. P. Puy Fraga, 1996.

Pero, ¿por qué la estabilidad presupuestaria? Para el pensamiento buchaniiano y para buena parte de la Economía constitucional, la restricción presupuestaria del Estado es el único medio posible para limitar la capacidad expansiva de los poderes públicos y evitar, con ello, la creación de un nuevo Leviatán. Basándose en una visión antropológicamente pesimista de las relaciones humanas (tomada de Hobbes, al que Buchanan cita constantemente) y en la consideración misma de la persona como un *homo economicus*, la también llamada Escuela de Virginia (o *public choice*, por metonimia) propugna la limitación extrema del poder desde una concepción economicista de este.⁷⁴ La garantía de la libertad individual, verdadero axioma que fundamenta todas sus construcciones doctrinales, solo se puede dar en un sistema que evite, jurídicamente, la tiranía de las mayorías cuando llegan al poder político, por cuanto tienden a utilizar este para la consecución de sus intereses y demandas económicas. Como quiera que vivimos en sistemas democráticos de masas, donde el principio mayoritario es el que impera y debe imperar, lo que se ha de intentar es remediar sus excesos proyectando desde el momento constituyente fundado en la unanimidad unas férreas cadenas jurídico-constitucionales que aten el margen de disponibilidad política del Estado. Atar al Leviatán, a Ulises,⁷⁵ y hacerlo a través de la constitucionalización del límite a la expansión redistributiva de las Administraciones al servicio de las mayorías que, según ellos, son siempre contrarias a la libertad individual, en la que residen en el fondo las causas de las desigualdades legítimas. Acabar con estas, se entiende desde Virginia, y utilizar para ello el poder presupuestario del Estado, abocaría tarde o temprano a la dictadura de la mayoría y al ahogamiento de los márgenes de libertad individual sin los cuales la democracia misma no tendría sentido.

Además, basándose en el prejuicio de que toda persona tiende constante y necesariamente a la maximización de sus beneficios, creen que tal lógica se traslada también al campo de la Administración y que esta, copada por burócratas que persiguen mayor control y capacidad de influencia, al servicio de las mayorías sedientas de redistribución, tenderá siempre a la expansión sin límites; expansión que los autores de Virginia achacaban, al tiempo, al Estado Social de posguerra keynesiano.⁷⁶

Esta preocupación por la expansión de la *Res Publica* y la centralidad que en ella ocupa la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria, también se vislumbra en la Unión Europea. Aunque no podamos constatar que sea precisamente a causa de la elaboración doctrinal de la Economía constitucional, lo cierto es que esta proporciona el paraguas teórico propicio a la renovada obsesión

⁷⁴ Cfr. J. M. Buchanan, 1993 y 2009.

⁷⁵ Siguiendo aquí la metáfora de Elster, J. Elster, 2002.

⁷⁶ G. Brennan y J. M. Buchanan, 1980.

comunitaria por el control del gasto público y la sostenibilidad financiera de los Estados miembros. De ahí que utilizemos este modelo (a sabiendas de la generalidad con la que se incurre siempre con los modelos) en la imputación a un bloque conceptual de la segunda gran “ofensiva” de la Unión contra la apertura de las constituciones económicas estatales.

La estabilidad presupuestaria y los consiguientes límites al déficit y a la deuda pública ya fueron un parámetro esencial en la consolidación de la Unión Europea, por cuanto el Tratado de Maastricht exigía el cumplimiento de los llamados «criterios de convergencia» para poder avanzar en la integración monetaria. Estos establecían un límite al déficit público del 3% y a la deuda del 60%, referenciados ambos porcentajes con el PIB. Para la consecución de tales indicadores, y en un contexto de predominancia de las ideas neoliberales, algunos Estados se vieron en la necesidad de reducir el gasto público y reordenar a la baja el conjunto de prestaciones sociales y de mecanismos estatales de intervención en la economía. No obstante, los criterios de convergencia nunca gozaron de una normatividad tal que los convirtiera en verdaderamente vinculantes, en la medida en que el sistema de sanciones en caso de incumplimiento dependía de decisiones políticas en el seno del Consejo. Son ya paradigmáticos de tal debilidad normativa los incumplimientos en los que tanto Alemania como Francia incurrieron a lo largo de los noventa, sin que mediara sanción alguna aunque no sin disputa jurídica mediante.⁷⁷

Así, la naturaleza débil, cuando no inexistente, de la fase de integración presupuestaria, evitó durante años que los tenues marcos de coordinación macroeconómica y las ineficientes reglas de déficit y deuda, tuvieran una incidencia relevante en las constituciones económicas estatales. Sin embargo, el estallido y desarrollo de la crisis financiera y económica internacional a partir de 2008, y la consiguiente crisis de deuda soberana en los Estados del sur de Europa, han «forzado» a la UE a dar un salto cualitativo en materia presupuestaria. Abocados a una política monetaria unitaria, centrada en la lucha contra la inflación y la estabilidad de precios, y con un banco central que no puede actuar como prestamista de última instancia, la mayoría de los Estados aceptaron y participaron en la conformación, rápida, de un nuevo marco de integración presupuestaria y fiscal. La rapidez y a veces improvisación con la que actuaron la Unión y sus Estados miembros, unida a la falta de un conjunto normativo adecuado en el propio derecho originario, han permeado todo este «avance» de una confusión e improvisación rayanos en la anomia. Improvisación que es más grave en cuanto, como destaca Embid Irujo, los nuevos instrumentos y mecanismos creados al albur de la crisis no son respuestas temporales o momentáneas con fecha de caducidad,

⁷⁷ J. Álvarez Martínez y S. Salinas Acelga, 2005, pp. 9-28.

sino que tienden ellas mismas a la permanencia desde una pretendida naturaleza constitucional.⁷⁸ Lo que se ha venido en llamar «la constitucionalización de la crisis económica» no es otra cosa que la consolidación jurídica de una respuesta que deriva, en ocasiones, de la necesidad de ofrecer soluciones rápidas a problemas momentáneos, pero que en su conjunto se infiere de una elección ideológica en materia económica muy similar, como decíamos, a la ofrecida por Buchanan y su escuela.

Ante una crisis de deuda soberana, provocada no por el previo exceso de gasto de los Estados, sino por la fragilidad de la institucionalidad comunitaria, la especulación y los rescates públicos a los sectores privados (especialmente a la banca), la contestación institucional emprendida por los países europeos ha sido la de reforzar jurídicamente la débil «integración» presupuestaria y dotarla de nuevos instrumentos permanentes y (más) eficaces.

Aunque no podamos hacer aquí un resumen, siquiera somero, de las principales novedades comunitarias al respecto desde el comienzo de la crisis, sí podemos al menos apuntar cuáles son hoy los mecanismos más relevantes que intentan restringir el margen de maniobra presupuestaria de los Estados y acotar este a términos y parámetros jurídicamente predefinidos.

Precisamente, la falta de un marco jurídico adecuado sobre el que poder construir la nueva institucionalidad se hizo evidente en la creación de uno de los protagonistas de la respuesta europea a la crisis: el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Si previamente el art. 122.2 TFUE ya había sido una base jurídica excesivamente endeble sobre la que poder fundamentar los primeros rescates a Estados (como Grecia), la posterior adenda que se hizo vía reforma de los Tratados, al art. 136, no estuvo tampoco exenta de polémica jurídica.⁷⁹ Estas posibles y aparentes contradicciones de uno de los principales y nuevos mecanismos de gobernanza económica de la UE respecto a los principios y al derecho originario mismo en el que pretenden sustentarse, es correlativa a su incidencia en el margen de disponibilidad de las políticas económicas de los Estados miembros. La condicionalidad que imponen los paquetes de «ayuda» o «rescate» planteados desde el MEDE casa mal con la soberanía económica de los Estados y los principios vertebradores de sus respectivas constituciones económicas. Al basarse única-

⁷⁸ A. Embid Irujo, 2012, p. 30. Y en p. 35: «esta crisis económica va a llevar consigo, entre otras cosas, que determinadas respuestas normativas imaginadas como reacción a la misma –en nuestro caso las respuestas normativas a la crisis son, al tiempo, parte de una nueva forma de entender el gobierno de la economía que se va abriendo paso con muchas dificultades, sobre todo en el ámbito de la UE–, sobrepasen el plano de lo meramente “coyuntural” y se incorporen como elemento “permanente” a la esencia de las estructuras políticas y al ordenamiento jurídico resultante de la crisis. Para cuando ésta concluya».

⁷⁹ *Ibid.* 2012, p. 95.

mente en la consecución de la ulterior estabilidad presupuestaria, tótem del gobierno económico de la UE, se condicionan y vinculan las políticas estatales a su consecución. Y como quiera que la ausencia de fiscalidad a nivel europeo y la existencia de la libertad de capitales impiden a los Estados una elevación cuantiosa de sus presiones impositivas, estos se ven abocados al recorte del gasto público y a la afectación de las prestaciones y derechos sociales que en él se ven respaldados. Los países «rescatados», como Grecia, Irlanda o Portugal, y en menor medida España, han tenido que acometer serios reajustes a la baja en sus presupuestos para poder aceptar las «ayudas» comunitarias, siendo además ellos mismos, en el centro de su soberanía, objetos de tutela, monitorización y vigilancia. Huelga decir que en estos contextos el abanico de posibilidades que ofrecían las constituciones del Estado Social en materia económica se ven seriamente puestas en entredicho. La iniciativa económica pública, la posibilidad de aplicar reservas y, no digamos ya la planificación económica, se ven anuladas por el *dictum* de un pensamiento económico homogéneo y hegemónico que, obsesionado con el control del gasto público, ata al Estado y a lo político con las cadenas de lo jurídico... cadenas forjadas, eso sí, al calor de la ideología que las sostiene.

Pero esta restricción del abanico de posibilidades que otorga la apertura económica de las constituciones sociales no solo se deriva de la condicionalidad impuesta por el MEDE y el resto de instituciones europeas implicadas en los famosos «rescates», sino que también hay que inferirla del nuevo marco, general y no casuístico, de la gobernanza económica reforzada.

Las modificaciones del Protocolo nº 12, las directivas y reglamentos del «six» y el «two pact», el Semestre Europeo y, sobre todo, la aprobación y ratificación por parte de España y del resto de Estados UE⁸⁰ del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), han supuesto la constitucionalización permanente (o al menos, con dicha pretensión), de la estabilidad presupuestaria en la Eurozona. El TECG establece un límite del 0,5% sobre el PIB en cuanto al déficit, y de nuevo, de un 60% respecto a la deuda soberana de los Estados. Asimismo, el Tratado mandata la incorporación en las constituciones o normas de similar valor (curiosa jerarquía normativa) de la regla de estabilidad presupuestaria, con el objetivo de que el gasto de los Estados no supere el citado límite o inferiores y las finanzas públicas puedan estar, en la jerga, saneadas y equilibradas. Como ya hemos apuntado, tal equilibrio es muy difícil de alcanzar a través de los estrechos márgenes que la disfuncional arquitectura de la Unión permite a los Estados en el contexto de una economía globalizada y donde, al tiempo, la libertad de capitales y la posibilidad de *dumping* fiscal están garantizados jurídicamente al más alto nivel. Así, con una integración monetaria incapaz de solucionar los graves

⁸⁰ A excepción, como viene siendo normal, del Reino Unido y la República Checa.

desequilibrios macroeconómicos que se dan en su seno y de intervenir eficazmente para impulsar políticas de crecimiento, y con un marco jurídico-institucional ineficiente en el plano supranacional para combatir las externalidades adversas de la globalización, las constituciones económicas de los Estados se reducen en su virtualidad y en su pretensión misma de normar y orientar la(s) política(s) económica(s).

Es en este contexto en el que tenemos que encuadrar la reforma constitucional española de 2011⁸¹ que, anticipándose a lo previsto y ordenado en el TCEG, adelanta la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria vinculando nuestra política económica a los parámetros que establezcan las instituciones europeas. Además, el nuevo tenor del art. 135 sirve también como paraguas jurídico en el que asentar una legislación de desarrollo que en ocasiones es todavía más restrictiva con la disponibilidad económica de las administraciones y entes territoriales. La reforma local de 2013, y su asidero con la estabilidad presupuestaria del 135, da buena cuenta de ello, por cuanto somete la iniciativa económica pública de las administraciones locales a un examen detallado y supervisado constantemente de su viabilidad económica en los términos no ya de la estabilidad, sino del equilibrio presupuestario (*Golden rule strictu sensu*). A la falta de recursos del Estado central y a la ya tradicional carencia de los mismos que soportan desde hace décadas unas administraciones locales infrafinanciadas, ahora se suma la imposibilidad impuesta a estas y a su autonomía municipal de incurrir en déficit y el sometimiento a análisis externos de sus políticas económicas.⁸² Y ello ocurre, con diferentes parámetros pero con la misma intensidad, también en las Comunidades Autónomas, entes mucho más relevantes presupuestariamente hablando; lo que, por otra parte, sería interesante de analizar a la luz del reparto competencial de la Constitución y de principios vertebradores de la misma como el de autonomía.⁸³

En este contexto de estabilidad presupuestaria juridificada se hace difícil, cuando no imposible, el recurso a las políticas keynesianas de estímulo y crecimiento contracíclicas propias del Estado Social, ya que precisamente era la disponibilidad que permitían los márgenes de déficit y deuda pública los que posibilitaban tales políticas. Ahora estas se encontrarían, caso de desear su implementación, frente a una camisa de fuerza que impide automáticamente la superación de límites muy estrictos que acotan, por ende, el margen de la discrecionalidad

⁸¹ Un análisis de la reforma y de su apresurada aprobación puede encontrarse, *inter alia*, en M. J. Ridaura Martínez, 2012.

⁸² García Rubio, F., 2015.

⁸³ Y más habida cuenta de la jurisprudencia consolidada del TC sobre la imposibilidad de que la Unión Europea alterara el reparto competencial constitucionalmente previsto. Vid. SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, o la 79/1992, de 28 de mayo.

político-económica.⁸⁴ La planificación indicativa de corte keynesiano, destinada a solventar las coyunturas económicas mediante el impulso del ciclo desde lo público y la concertación con lo privado, queda literalmente anulada desde una nueva normatividad.

No hace falta, pues, desarrollar una argumentación hegeliana para cerciorarse de la pérdida de vigencia y de virtualidad de instrumentos de nuestra CEE como la iniciativa económica pública, y de la proyección de la gobernanza económica europea a los más ínfimos escalones de los poderes públicos nacionales y de sus capacidades, constitucionalmente atribuidas, de intervención en la economía. Y todo con un único objetivo: la restricción del campo de posibilidades políticas en materia económica bajo las premisas, previas, que refuerzan un determinado modelo ideológico y... curiosamente, políticamente elegido. La idea misma, en definitiva, que subyace a los planteamientos de Buchanan y la elaboración teórica de la Economía constitucional y sus fundamentos, axiológicamente, neoliberales.

6. CONCLUSIÓN: LA INCRUSTACIÓN NEOLIBERAL EN LA CONSTITUCIÓN

A principios de los ochenta, cuando el neoliberalismo comenzaba su andadura hegemónica, John Ruggie acuñó el término de *liberalism embedded* («liberalismo incrustado») para referirse, retrospectivamente y utilizando los parámetros y categorías de Polanyi,⁸⁵ al Estado Social de posguerra que entonces iniciaba su final.⁸⁶ Para él, los principios progresistas se habían conseguido «incrustar» en el Estado y en sus sistemas constitucionales para modular y regular a los poderes privados (mercados) bajo la fórmula exitosa de la convergencia de intereses contrapuestos en el mismo sistema político. El neoliberalismo supondría, para muchos de los teóricos que desde su irrupción se han encargado de analizarlo, una constante «desincrustación» de tales principios y el alejamiento del Estado (y del Derecho) del plano económico.⁸⁷ Sin embargo, creemos aquí, con multitud de autores,⁸⁸ que el neoliberalismo es precisamente lo contrario: el reforzamiento de presencia «incrustada» del Estado en la economía y en sus complejas relaciones privadas. No es menos Estado, es otra forma de Estado... funcional a los intereses del libre mercado y de la competencia. Aquí el diagnóstico ordoliberal de la inmediata posguerra concuerda con los análisis críticos que, desde una pretendida exterioridad,

⁸⁴ A. Lasa, 2014, pp. 213-248.

⁸⁵ K. Polanyi, 2015.

⁸⁶ J. Ruggie, 1982, pp. 379-415.

⁸⁷ Esta interpretación es especialmente sangrante en el caso de D. Harvey, 2007.

⁸⁸ *In toto*, C. Laval y P. Dardot,

se han venido realizando del fenómeno neoliberal y que apuntan hacia el hecho, esencial, de que dentro de su misma elaboración teórica el rechazo al *laissez faire* y a las concepciones automatistas de lo económico constituyen la propia esencia del neoliberalismo. Como acertadamente señala Damien Cahill, de lo que ahora se trataría sería de un «neoliberalismo incrustado», en y mediante el Estado, que ha sabido pre-diseñar un marco jurídico subordinado a las exigencias de la economía de mercado.⁸⁹ O de igual modo, el objetivo mismo de la formulación ordoliberal y de su concepción de lo estatal, así como de la elaboración doctrinal de la Economía constitucional de Buchanan. Esta centra la preocupación por el Estado y su funcionalidad pro-mercado en la Constitución, y aquella le proporciona el marco y los instrumentos teóricos precisos para que se pueda producir un verdadero giro copernicano en el seno del (neo)liberalismo.

Si nos alejamos de las pretensiones prescriptivas o normativas de las construcciones teórico-doctrinales, y nos acercamos al desarrollo de los principios vertebradores de la actual integración económica en Europa, podemos observar cómo en buena medida esta es una materialización, no sabemos si consciente, de los idearios arriba sucintamente desplegados. Consciente o no, decimos bien, puesto que lo que aquí interesa no es vislumbrar siquiera las posibles vinculaciones y transferencias entre los planos teórico y material, sino poder construir sobre la imputación de sus relaciones las categorías precisas que nos sirvan para poder analizar e interpretar la problemática actual de la constitución económica en el contexto de la Unión.

Como hemos visto, la apertura constitucional de las previsiones económicas era una característica generalizada en los textos fundamentales del Estado Social keynesiano de posguerra, en la medida en que dicha apertura garantizaba el libre juego democrático en política económica y la pluralidad que pudieran darse a partir del momento constituyente. Cabían así, en el seno de la fórmula social, proyectos alternativos de gobierno económico en el marco de unas constituciones que intentaban canalizar e integrar el conflicto (Capital-Trabajo) a través de sus mecanismos articuladores y de su consciente y pretendida apertura, ambigüedad e indefinición. Notas que, no obstante, no nos permiten blandir el argumento de la neutralidad pura de la constitución económica, por cuanto esta solía contar siempre con un «mínimo común múltiplo» que garantizara los principios básicos de la economía mercado, desplegándose potestativamente la apertura constitucional sobre la posible modulación y conscripción de tales principios y la posibilidad de subordinarlos al interés general. En suma, se permitía partir de un *mínimum* de consenso sobre el que poder construir, si se contaba con el respaldo popular-democrático adecuado, proyectos alternativos y hasta transformadores

⁸⁹ D. Cahill, 2014.

de las realidades económicas y sociales. El caso español, con las particularidades ya apuntadas que se derivan de su génesis transaccional, es especialmente sintomático de ello.

Ahora bien, hemos podido comprobar cómo en tres de los principales mecanismos que la constitución económica española potestativamente recogía, se han producido importantes mutaciones que han podido llegar, incluso, a la desvirtuación misma de las previsiones de la Carta Magna. Estas, imbricadas en la apertura y en su concreción mediante el principio democrático, se han ido viendo desprovistas, poco a poco, de sus atributos esenciales por mor del proceso de integración europea, el cual ha supuesto la petrificación de un determinado modelo económico de corte *monista*, y no pluralista.⁹⁰ He aquí donde reside la relevancia de la concienciación misma del «neoliberalismo incrustado»: su politicidad. Aunque pretenda revestirse con los ropajes de lo técnico y lo neutral, la elección y opción por un determinado *set* de normas y principios jurídicos hunde sus raíces en el núcleo de la discrecionalidad política consciente. Es esta, y no otros centros de decisión, la que ha operado un papel esencial a la hora de proteger constitucionalmente, siguiendo a Danny Nicol, los intereses del mercado.⁹¹ Y lo ha hecho mediante la asunción, decíamos, de la relevancia de lo constitucional-estatal y de lo jurídico a la hora de garantizar dicha protección. Empero, en vez de hacerlo a través del clásico marco estatal, quizá más renuente aún a su transformación neoliberal dada la pervivencia de sus referencias simbólicas (soberanía), lo político ha conseguido elevar a los altares de lo constitucional la funcionalidad al mercado del Derecho y sus resortes gracias a la Unión Europea. La virtualidad del proceso de integración y su capacidad para proyectar sus principios y normas sobre el corazón mismo de los ordenamientos constitucionales sin resistencia alguna, lo han convertido en el foro más adecuado en el que poder solidificar jurídicamente un modelo económico determinado y cerrar, desde él, las posibilidades que la democracia del Estado Social otorgaba a idearios alternativos en materia económica.

Vemos, de este modo, cómo elementos del Derecho Internacional han conseguido constitucionalizarse para verter desde su altura, conscientemente edificada por lo político-estatal, sus principios rectores sobre el margen de disponibilidad económica que los mismos Estados disfrutaban al calor del constitucionalismo social.⁹² Y recurriendo de nuevo a las imputaciones artificiales sobre bloques conceptuales preconcebidos, podemos afirmar que la Unión ha conseguido alcanzar dicho escenario mediante la constitucionalización del principio

⁹⁰ De nuevo, cfr. A. Noguera Fernández, 2012.

⁹¹ D. Nicol, 2010.

⁹² J. L. Monereo, 2014.

básico del ordoliberalismo, la competencia, y del de la Economía constitucional, la estabilidad presupuestaria. La convergencia de ambos en esta fase nueva de la integración gracias a la articulación, más o menos operativa, de los mecanismos de gobernanza económica, supone un salto cualitativo y casi definitivo en el cierre de la apertura de las constituciones económicas del Estado Social y de la CEE. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, la competencia como criterio rector supremo del Derecho de la Unión, las nuevas normas que rigen el gobierno económico de Europa... son incompatibles, directamente, con la posibilidad de activar de manera eficiente muchos de los mecanismos que tales constituciones albergan. Así, y en el caso español, las posibilidades de la iniciativa económica pública o las instituciones de la reserva y la planificación económica, han quedado casi completamente neutralizadas o, al menos, desvirtuadas en su naturaleza de manera radical. Mecanismos que otrora eran consustanciales a la democraticidad inherente de la apertura económica del Estado Social, quedan hoy “cerrados” por la proyección de los principios y normas de la Unión Europea sobre los Estados miembros y sus sistemas constitucionales. Y ello se ha producido, recalcamos, gracias a que previamente, y a través de un conjunto de decisiones políticas conscientes de su discrecionalidad, los Estados han sabido y podido crear un nuevo «Leviatán», como le llama Requejo Pagés en su última y excepcional obra,⁹³ lejos de los marcos simbólicos de referencia que podían cristalizar los sistemas constitucionales estatales sobre las premisas de la soberanía y de lo democrático.

La pérdida de vigencia de parte de nuestra constitución económica, producida a consecuencia de su mutación impulsada y presidida por la Unión Europea, exige que desde una perspectiva crítica se reformulen las categorías clásicas que nos servían para explicar el poder político de base estatal y que hoy, desbordado de su tradicional origen, no puede seguir produciendo normatividad ajeno a los criterios y conceptos que han fundamentado nuestras democracias. La necesidad, si se desea, de recuperar el margen de discrecionalidad política en materia económica mediante la reapertura constitucional de un nuevo Estado Social, puede canalizarse en el mismo interior de la Unión Europea en virtud de una cada vez, quizá, más deseada reconsideración de sus postulados esenciales. Impulsar una Europa de los ciudadanos, social y democrática de Derecho, frente a la Europa de los mercados incrustada en el régimen de competencia y en el principio de estabilidad presupuestaria, puede ser el paso decisivo para abandonar la visión estatista de la democracia y resucitar, con ello, la posibilidad de nuevos horizontes políticos que puedan desprenderse de las férreas cadenas de la ideología juridificada del neoliberalismo.

⁹³ J. L. Requejo Pagés, 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI ROVIRA, E. (2012). «Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía», en *La Constitución Económica*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2004). «La constitución económica de 1978», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 71, pp. 123-159.
- ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J. y SALINAS ALCEGA, S. (2005). «La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades europeas de 13 de julio de 2004 (asunto c-27/04, Comisión Contra consejo)», en *Presupuesto y gasto público*, nº 40, pp. 9-28.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M. (2016). «Ni positivismo jurídico ni neoconstitucionalismo: una defensa del constitucionalismo postpositivista», en PEÑA Y GONZALO, L. (2016), *Conceptos y valores constitucionales*, Barcelona: Plaza y Valdés, pp. 29-58.
- BASSOLS COMA, M. (1985). *Constitución y sistema económico*, Madrid: Tecnos.
- (1982). «La reforma de la planificación Económica en Francia: La Ley Número 82-653, de 29 de Julio de 1982», *Revista de Administración Pública*, nº 98.
- BAYÓN MOHÍNO, J. C. (2008). «¿Democracia más allá del Estado?», *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del Derecho*, nº 28, pp. 27-52.
- BONEFELD, W. (2012). «Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism», *New Political Economy*, vol. 17, nº 5.
- BRENNAN G. y BUCHANAN J. (1980). *El poder fiscal: fundamentos analíticos de una constitución fiscal*, Madrid: Unión Editorial.
- BRENNETOT, A. (2015). «The geographical and ethical origins of neoliberalism: The Walter Lippmann Colloquium and the foundations of a new geopolitical order», *Political Geography*, nº 54.
- BUCHANAN, J. (1993). *Economía constitucional*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (2009), *Los límites de la libertad: entre la anarquía y el leviatán*, Buenos Aires: Katz Editores.
- CABRERA, M. (2011). «Los pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, nº 26, pp. 81-110.
- CAHILL, D. (2014). *The End of Laissez-Faire? On the Durability of Embedded Neoliberalism*, Edward Elgar Publishing.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2004). *La constitución inédita: estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta.
- DAU-LIN HSÜ, D. (1998). *Mutación de la constitución*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- DE CABO MARTÍN, C. (1986). *La crisis del Estado Social*, Madrid: PPU.
- (2014). *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Madrid: Trotta.
- DE JUAN, O. (1984). *La constitución económica española*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DE VEGA GARCÍA, P. (1998). «Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *Revista de Estudios Políticos*, nº 100, pp. 13-56.
- (1998). «Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *Revista de Estudios Políticos*, nº 100, pp. 13-56.

- (2011). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid: Tecnos.
- ELSTER, J. (2002). *Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- EMBED IRUJO, A. (2012). *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid: Iustel.
- GARCÍA PELAYO, M. (1991). «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en GARCÍA PELAYO, M., *Obras completas*, vol. III, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA RUBIO, F. (2015). «La iniciativa económica local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 3.
- GARRIDO FALLA, F. (1981). *El modelo económico en la Constitución Española*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- GERBER, D (1992). «Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the “New Europe”», *Chicago-Kent College of Law*, nº 42.
- GÜNTHER, R. (1986). «El proceso constituyente español», *Revista de Estudios Políticos*, nº 49.
- HAAS, E. (2008). *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, ECPR Press.
- HARVEY, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- HELLER, H. (1930). «Rechtsstaat oder Diktatur?», *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, nº 38.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. (1999). «La constitución económica: desde la ambigüedad a la integración», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57, pp. 11-32.
- (1979). «Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, nº 9.
- HOEVEL, C. (2014). «Las contradicciones culturales del neoliberalismo». *Economía y política*, nº 2, pp. 39-72.
- JACKSON, B. (2010). «At origins of neo-liberalism: The Free Economy and the Strong State, 1930-1947», *The Historical Journal*, Cambridge University Press.
- JESSOP, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*, Madrid: La catarata.
- JOERGES, C. (2014). Europe’s Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation, *German Law Journal*, vol. 15, nº 05.
- LASA LÓPEZ, A. (2014). «La ruptura de la constitución material del Estado Social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma», *Revista de Derecho Político*, nº 90, pp. 213-248.
- (2012). *Los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social de la Unión Europea*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- LAVAL C, y DARDOT P. (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona: Gedisa.
- MACCORMICK, N. (1993). «Beyond the sovereign state», *The modern law review*, nº 56.
- MAESTRO BUELGA, G. (2008). «Constitución Económica y modelo social europeo», *Jalo: Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, nº 15, pp. 49-82.

- (2007). «Estado de mercado y constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea», *Revista de Derecho Constitucional europeo*, nº 8, pp. 43-73.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (2014). «Por un constitucionalismo social europeo. Un marco jurídico-político insuficiente para la construcción de la ciudadanía social europea», *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, nº 21.
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2017). «El marco teórico-constitucional de los nuevos mecanismos de gobernanza económica», en MARTÍN CUBAS, J. (ed.), *Constitución, política y administración: España 2017, reflexiones para el debate*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MÜLLER-ARMACK, A. (1963). *Economía dirigida y economía de mercado*, Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.
- NICOL, D. (2010). *The Constitutional Protection of Capitalism*, Oxford: Hart Publishing.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, A. (2012). *Utopía y poder constituyente*, Madrid: Sequitur.
- (2014). *La igualdad ante el fin del Estado social*, Madrid: Sequitur.
- OLIVÁN, F. (2016). *Para una lectura radical de la Constitución de 1978*, Madrid: Escolar y Mayo.
- POLANYI, K. (2015). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- PUY FRAGA, P. (1996). *Economía política del Estado constitucional: fundamentos de la Economía Constitucional*, Barcelona: Cedecs Editorial.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (1998). *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (2016). *El sueño constitucional*, Madrid: KRK Ediciones.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2012). «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?», *Teoría y realidad constitucional*, nº 29.
- ROJO FERNÁNDEZ, A. J. (1983). «Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución española», *Revista de Derecho Mercantil*, nº 169, pp. 309-344.
- RUGGIE, J. (1982). «International regimes, transactions and change: embedded liberalism and the postwar economic order», *International Organization*, vol. 36, nº 2, pp. 379-415.
- SOLÉ TURA, J. (1978). «La Constitución y la lucha por el socialismo», en *La izquierda y la Constitución*, Barcelona: Taula de Canvi.
- SOTELO, I. (2010). *El Estado Social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid: Trotta.
- TORRES VILLANUEVA, E. (2003). «La empresa en la autarquía, 1939-1959. Iniciativa pública vs. iniciativa privada», en BARCIELA LÓPEZ, C. (2003). *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo*, Madrid: Crítica.
- VELARDE FUERTES, J. (2003). «La constitución y el modelo económico español», *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas ICADE*, nº 53.
- WALKER, N. (2002). «The idea of Constitutional Pluralism», *EUI Working Paper*, nº 27.