

LOS FUNDAMENTOS POLITICO-CONSTITUCIONALES DE LA DELINCUENCIA SOCIO-ECONOMICA

JUAN ANTONIO MARTOS NUÑEZ

*Profesor Titular de Derecho Penal
de la Universidad de Sevilla*

Doctor en Derecho y Diplomado Superior en Criminología

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Evolución del sistema económico constitucional: 2.1. El constitucionalismo liberal.—2.2. El modelo marxista-soviético.—2.3. La Constitución de Weimar de 1919.—2.4. El sistema económico fascista.—2.5. Revisión del capitalismo liberal.—2.6. El Estado social y democrático de Derecho.—3. El sistema económico de la Constitución española de 1978: 3.1 Nacimiento: 3.1.1. La crisis económica mundial.—3.1.2. La crisis económica española como crisis diferencial.—3.1.3. La crisis del Estado social de Bienestar.—3.1.4. La crisis económica y la Constitución.—3.2. Los principios rectores de la política social y económica: 3.2.1. Concepto.—3.2.2. Contenido: 3.2.2.1. Los sujetos económicos.—3.2.2.2. Los objetivos económicos fundamentales.—3.2.2.3. Las prestaciones sociales esenciales.—3.2.2.4. Los servicios culturales.—3.2.2.5. La protección de los bienes ambientales.—3.2.3. Eficacia jurídica.—4. Derechos y libertades socio-económicas: 4.1. Introducción.—4.2. El derecho de propiedad.—4.3. La expropiación forzosa.—4.4. El derecho a la libertad de empresa: 4.4.1. Los elementos constitutivos.—4.4.2. El contenido esencial.—4.5. La planificación económica.

1. INTRODUCCION

La delincuencia socioeconómica es una parte del sistema jurídico-penal que tipifica los actos contrarios a los fundamentos político-constitucionales del orden económico.

Este orden se basa en el sistema político, social y económico instaurado por la Constitución española de 1978, en cuya virtud la Nación española proclamó su voluntad de:

«Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.»

Por consiguiente, los problemas políticos, los sociales y los económicos constituyen, como sostiene MUÑOZ CONDE (1), «las coordenadas ideológicas en las que se mueve la normativa jurídica socio-económica»,

(1) MUÑOZ CONDE, Francisco: «La ideología de los delitos contra el orden socio-económico en el Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal», en *C.P.C.*, 1982, p. 109.

ya que la realidad es que las matemáticas, los números, el dinero, en suma, influyen sobremanera, como observa DE VEGA RUIZ (2), y, también en la administración de justicia, «influyendo directamente en la configuración y matización de numerosas figuras delictivas».

Es decir, que las cuestiones económicas no sólo son relevantes desde el punto de vista de la pura economicidad, sino, como subraya BASSOLS COMA (3), «en cuanto que la economía y la creación colectiva de la riqueza es presupuesto para la efectiva viabilidad y cumplimiento de auténticos objetivos constitucionales, especialmente aquellos que se refieren a los derechos económicos y sociales de los ciudadanos que se materializan en auténticas prestaciones públicas propias del Estado Social de Derecho».

En este sentido, el artículo 31, apartado 2, de la Constitución española prevé que

«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.»

Pero es que además, la Constitución de 1978 configura un modelo de orden socio-económico cuyas características fundamentales, según STAMPA y BACIGALUPO (4), son las siguientes:

Primera: el artículo 38 de la C.E. por el que «se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», significa, básicamente, que la Constitución quiere asegurar un sistema económico fundamentado en la libertad de acceso al mercado y en la formación de los precios en razón de la libre competencia.

Segunda: el artículo 33 de la C.E., cuyo apartado primero reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, limita, en su apartado segundo, el ejercicio de estos derechos por la función social que han de cumplir, lo que significa que «la propiedad obliga y que su uso debe contribuir al mismo tiempo al bien de la generalidad».

Tercera: asimismo, la Constitución impone al Estado determinadas tareas que se asocian al aseguramiento de bienestar general, por medio de:

- La promoción de una política que favorezca las condiciones «para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una

(2) DE VEGA RUIZ, José Augusto: «Los delitos económicos», en *La Ley, Revista Jurídica Española*, 5 de julio de 1985.

(3) BASSOLS COMA, Martín: *Constitución y sistema económico*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1985, p. 321.

(4) STAMPA BRAUN, José María, y BACIGALUPO, Enrique: *La reforma del Derecho penal económico español* (Informe sobre el título VIII del Proyecto de Código Penal de 1980), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pp. 25 y s.

política de estabilidad económica, orientada al pleno empleo» (art. 40.1 C.E.).

- La «defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces... los legítimos intereses de los mismos» (art. 51.1 C.E.), y
- El mantenimiento de un régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 C.E.).

Cuarta: el artículo 7, completado por el 28, garantiza la formación y el funcionamiento de los Sindicatos de trabajadores y de las Asociaciones empresariales, asignándoles la función de contribuir a «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios... dentro del respeto a la constitución y a la ley».

La trascendencia jurídicopenal del modelo de orden socio-económico diseñado por la Constitución española, radica en el hecho de que, según estos autores (5), para la aceptación de cualquier incriminación penal de naturaleza socio-económica se exige, inexcusablemente, que la figura de que se trate defina una conducta directa y específicamente lesiva de esos fundamentos constitucionales del orden socio-económico.

Por otra parte, conviene resaltar que el sistema político por el que, conforme al artículo 1, apartado 1, de la Constitución, «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», en realidad, es el fruto de la evolución del sistema económico constitucional, cuyas etapas fundamentales nos interesa conocer.

2. EVOLUCION DEL SISTEMA ECONOMICO CONSTITUCIONAL

2.1. EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

El constitucionalismo liberal clásico se fundamenta en la garantía del derecho de propiedad y las libertades de comercio e industria.

El «librecambismo», entendiéndolo por tal, según TAMAMES (6), «aquella situación de las relaciones económicas en que era posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes y en la cual tampoco existían obstáculos serios para los movimientos de los factores de producción (capitales y trabajadores)», constituyó una de las reivindicaciones liberales esenciales contra los aranceles y otras trabas puestas al comercio, en pro de la mayor libertad, nacional e internacional, en el intercambio de artículos.

(5) STAMPA y BACIGALUPO: *La reforma...*, cit., p. 26.

(6) TAMAMES, RAMÓN: *Introducción a la economía internacional*, Ediciones Orbis, S. A., Barcelona, 1985, p. 17.

Su objetivo prioritario era la creación de un mercado amplio, pues, en opinión de SMITH (7), «cuanto más grande sea el mercado, más largas serán las series de producción y mayor la oportunidad de división del trabajo». El libre comercio aumentaba, al mismo tiempo, la libertad del individuo para buscar su propio interés, de tal suerte que de la combinación del libre comercio con la libertad de empresa nació una mayor producción de lo más necesario, el resultado social más favorable.

Sin embargo, este paraíso económico cuya paz era fruto de leyes económicas naturales que garantizaban el ejercicio de las libertades de comercio e industria, era amenazado por el Estado: el Gobierno intervencionista y mercantilista que, como subraya GALBRAITH (8), «imponía aranceles, otorgaba monopolios, hacía gravosos los impuestos y, sobre todo, trataba de mejorar lo que era mejor marchando por sí solo».

En suma, los elementos definitorios del Estado liberal se caracterizan, de una parte, por el «*abstencionismo político*», sobre la base de que la riqueza de una nación no es otra cosa más que el resultado de la búsqueda por cada ciudadano de sus propios intereses, de forma que al servir a sus propios intereses el individuo sirve, también, al interés público; y de otra, por el «*intervencionismo administrativo*», tendente a consolidar la organización económica del sistema capitalista: de ahí la construcción de infraestructuras, el fomento del industrialismo, el proteccionismo aduanero y fiscal, etc.

2.2. EL MODELO MARXISTA-SOVIÉTICO

El sistema clásico liberal afirmaba la existencia de un orden natural, una sociedad económica en la que los hombres poseían las cosas —fábricas, maquinaria, materias primas y tierras— con las que se producían los artículos.

Era, pues, social y moralmente estimada la posesión por parte del hombre del capital o los medios de producción.

Sin embargo, este orden socio-económico presentaba una contradicción básica, pues como observó ROLL (9), «tenía que haber en el sistema alguna contradicción que producía el conflicto, el movimiento y el cambio. Esta contradicción básica del capitalismo es la creciente naturaleza social y cooperativa de la producción, hechas necesarias por las nuevas fuerzas de producción que posee la Humanidad y —en

(7) SMITH, Adam: *Wealth of Nations*, vol. I, Methuen and Co., Londres, 1950, p. 8.

(8) GALBRAITH, John Kenneth: *La era de la incertidumbre*, trad. de J. Ferrer Aleu, Plaza y Janés, S. A. Editores, Barcelona, 1981, p. 26.

(9) ROLL, Eric: *A History of Economic Thought*, Faber and Faber, Londres, 1973, pp. 257 y s.

oposición a esto— la propiedad individual de los medios de producción. De esto procede el inevitable antagonismo entre dos clases cuyos intereses son incompatibles».

En efecto, según MARX (10), «la historia de toda sociedad existente hasta ahora es la historia de la lucha de clases. El hombre libre y el esclavo, el patricio y el plebeyo, el señor y el siervo, el patrono y el jornalero, en una palabra, el opresor y el oprimido, se hallaban en constante oposición recíproca, desarrollaban una lucha ininterrumpida que siempre terminaba con una reconstrucción revolucionaria de toda la sociedad o con la ruina común de las clases contendientes». No obstante, el programa del «Manifiesto comunista», desde una óptica moderna, no supone más que una petición de medidas reformistas, pues en él se solicita:

- 1.º Terminar con la propiedad privada de la tierra.
- 2.º Un impuesto progresivo sobre la renta.
- 3.º La abolición del derecho a la herencia.
- 4.º La creación de un Banco nacional que monopolice las operaciones bancarias.
- 5.º La propiedad pública de los ferrocarriles y las comunicaciones.
- 6.º La extensión de la propiedad pública en la industria y el cultivo de las tierras baldías.
- 7.º Una mejor administración del suelo.
- 8.º El derecho al trabajo para todos.
- 9.º La combinación de la agricultura con la industria y la descentralización de la población.
- 10.º El derecho a la educación libre.
- 11.º La abolición del trabajo de los niños, y
- 12.º La educación junto con el trabajo (11).

Ciertamente, salvo la abolición de la propiedad privada, la descentralización de la población y la creación del monopolio público bancario, el resto de las reformas consignadas en el Manifiesto se han realizado, de distintas maneras, en los países capitalistas avanzados, por lo que la revolución interna sólo se ha producido en aquellos países en los que jamás se realizaron las reformas exigidas por Marx, tales como Rusia, China y Cuba.

Por lo que se refiere a la teoría del valor del trabajo y la ley de los salarios, Marx considera que el valor que el trabajo daba a un producto se dividía entre el trabajador y el propietario de los medios de producción. Pero los trabajadores no participaban en la plusvalía, la

(10) MARX, Karl: «The Communist Manifesto», en *Karl Marx and Friedrich Engels*, vol. I, pp. 108-137.

(11) MARX: «The Communist...», cit., p. 126.

cual beneficiaba sólo al capitalista. Por su parte, los salarios se mantenían bajos merced al desempleo, de forma que si esta mano de obra era empleada y subían los salarios, esto reduciría los beneficios provocando la crisis económica. El resultado es que «ni el mejoramiento de la maquinaria, ni la aplicación de la ciencia a la producción, ni un plan de comunicación, ni nuevas colonias, ni la apertura de mercados, ni el libre comercio, ni todas estas cosas juntas terminarían con la miseria de las masas industriales (12). Por consiguiente, lo primero que tendrían que hacer los obreros cuando hubiesen tomado el poder político, sería eliminar el tejido cicatricial restante de los hábitos e ideas capitalistas. Sólo entonces llegaría el gran día en que la sociedad podría escribir en sus banderas: a cada cual según su capacidad, a cada cual según sus necesidades (13).

A partir de 1918, la era del librecambismo evoluciona hacia una economía internacional en la que surgió un sistema económico bien diferente del sistema capitalista: el socialismo. Con la Gran Depresión de 1929 el libre cambio es progresivamente sustituido por el bilateralismo como forma predominante de relación económica entre las naciones. De ellas, Rusia, tras la revolución de 1917, pretende la instauración del socialismo, previa la supresión de la sociedad capitalista, a través de la estatalización de los medios de producción y de la planificación integral del sistema económico (14). El derecho, y por tanto la institución constitucional, para el pensamiento soviético constituye, como subraya BASSOLS COMA (15), «el reflejo formal de la infraestructura económica, de tal suerte que se disuelve en una Constitución económica puramente naturalista e historicista». En este sentido, la última reforma constitucional operada en 1977 se motiva porque «cumplidas las tareas de la dictadura del proletariado, el Estado soviético se ha convertido en Estado de todo el pueblo y cobra mayor significación aún el papel dirigente del Partido Comunista».

La planificación económica constituye el eje del sistema económico soviético, si bien, no obstante, el Estado de los trabajadores, por la naturaleza de su tarea productora, sumamente organizado, burocrático y disciplinado, exige, conforme a la ley hegeliana de «transformación y desarrollo constante», una renovación en materia de gestión económica que el artículo 16 de dicha Constitución enuncia mediante conceptos tales como: «autonomía e iniciativa económica de la empre-

(12) MARX: «Address to the Working Classes», citado por David McLellan, en *Karl Marx: His Life and Thought*, Nueva York, 1973, pp. 365-366.

(13) MARX: «Critique of the Gotha Programme», citado por McLellan, en *Karl Marx...*, cit., p. 433.

(14) Sobre la planificación soviética y su evolución, véase, por todos, BASSOLS COMA, Martín: «La planificación económica en la Constitución», en *El modelo económico en la Constitución*, vol. II, I.E.E., Madrid, 1981, pp. 294-326.

(15) BASSOLS COMA: *Constitución...*, cit., pp. 27 y s.

sa», «autogestión financiera» y «el beneficio, el coste y otros resortes e incentivos económicos».

Finalmente interesa señalar que, a la postre, el «proceso de concentración capitalista» denunciado por Marx —en cuya virtud, las plusvalías percibidas por los capitalistas son destinadas a la inversión y a la absorción de la pequeña y mediana empresa por los grandes capitalistas— es el mismo, «en términos políticos», que el proceso de «concentración política» en manos del Partido Comunista de la U.R.S.S., cuya dirección hegemónica elimina automáticamente por la «vía del internamiento psiquiátrico», toda disidencia política respecto del sistema político al que es consustancial la ausencia de libertades ciudadanas. A este respecto, Marx (16) sostenía que «sólo en el proletariado puede encontrar el pueblo el elemento activo de su libertad»; por consiguiente, la conquista del poder político debe ser la gran misión de las clases trabajadoras.

Cumplido este objetivo fundamental, el poder político soviético se escinde en dos elementos interdependientes:

- De una parte, el Estado soviético en cuanto tal, es el Estado de todo el pueblo.
- De otra, el Partido Comunista de la U.R.S.S. cuya misión es, como afirma DE VERGOTTINI (17), «reflejar y enunciar en la constitución, a modo de balance, las progresivas transformaciones que registra la sociedad socialista en construcción, según las orientaciones de los programas del Partido en los que se contiene la exposición científica de los problemas de la clase trabajadora.

Conforme a la ley hegeliana, el proceso orgánico de transformación y desarrollo constante debía continuar, de tal suerte que el Estado de los trabajadores crearía por su propia naturaleza, científicos, intelectuales, artistas, poetas y novelistas cuyas obras fuesen demandadas por las masas ya instruidas. Entonces, la fuerza creadora de estos «trabajadores» agudizaría su oposición al sistema burocrático generando el conflicto que, como fuerza impulsora de la transformación de las estructuras caducas, ya se percibe en los países de la Europa Oriental y en la Unión Soviética.

Por tanto, si el poder ejecutivo del Estado moderno no era para Marx (18) otra cosa que «un comité para dirigir los negocios comunes de toda la burguesía», puede decirse *mutatis mutandi* ¿que el poder ejecutivo del Estado soviético no es más que un órgano que dirige los intereses del Partido Comunista de la U.R.S.S.?

(16) MARX: *Early Texts*, David McLellan, ed. Oxford: Blackwell, 1972, p. 217.

(17) DE VERGOTTINI, G.: *Derecho constitucional comparado*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 558.

(18) MARX: «The Communist...», cit., pp. 108 y ss.

En cualquier caso, el modelo marxista-soviético ha liberado a las clases trabajadoras del hambre y la miseria, asegurándoles un espacio propio en el proceso productivo, con la consiguiente cobertura socio-económica de sus necesidades vitales, lo que, sin duda, constituye un triunfo político importante habida cuenta de la problemática del desempleo y sus dramáticas consecuencias que azotan a todos los países capitalistas. Sin embargo, justo es reconocer al mismo tiempo que el triunfo revolucionario soviético ha sido, además, costoso, puesto que, de hecho, se ha logrado sacrificando uno de los mayores bienes de los que puede gozar la persona humana: LA LIBERTAD: es decir, la capacidad de disentir de la realidad político-social que le rodea, y, en consecuencia, defender sus propias ideas, pues como señala GALBRAITH (19), «las ideas son importantes, no sólo por ellas mismas, sino también para explicar o interpretar el comportamiento social. Lo que cree el hombre sobre el poder del mercado o sobre los peligros del Estado influye en las leyes que se promulgan o se dejan de promulgar, en lo que pide al Gobierno o en lo que confía a las fuerzas del mercado».

2.3. LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR DE 1919

La Constitución de Weimar de 1919 consagró, por primera vez, un conjunto de valores e instituciones democráticas de espíritu socialista, que habrían de tener gran trascendencia en el campo jurídico y en el orden económico y social.

A su amparo adquieren ya sentido los conceptos de «Constitución económica» y «Democracia económica» que, a su vez, integran el constitucionalismo económico democrático, manifestado por los siguientes extremos:

- 1.º La nacionalización y socialización de empresas.
- 2.º La racionalización y planificación de la producción.
- 3.º El reconocimiento de la función social de la propiedad.
- 4.º El reconocimiento del derecho a la vivienda, y
- 5.º La constitucionalización de los sindicatos y organizaciones patronales.

El fundamento de la Democracia económica reside en la simbiosis del Estado democrático con la planificación económica. El Estado democrático, por su parte, tiene como objetivo transformar, por medio de una racional reglamentación social, la economía organizada y dirigida por los capitalistas en una economía dirigida por el Estado democrático. Junto a él nace el Estado social de Derecho que garantiza tanto las exigencias individuales clásicas como las nuevas necesidades

(19) GALBRAITH: *La era...*, cit., p. 12.

colectivas. El Estado social de Derecho supone, pues, según NEUMANN (20), «la racionalización de la demanda de los trabajadores de una participación adecuada en la vida política de la nación, con carácter transitorio hacia una sociedad totalmente socializada».

2.4. EL SISTEMA ECONÓMICO FASCISTA

Tras su llegada al poder, el nacional-socialismo acabó con la experiencia política y sindical weimeriana, eliminando a los Sindicatos e imponiendo una orientación dirigista y antidemocrática del sistema económico, de tendencia manifiestamente planificadora y totalitaria.

Surge así el «*capitalismo corporativo*» que afirma la existencia de un interés general y confiere al Estado la responsabilidad de su consecución a través de un gran protagonismo en la elaboración de decisiones económicas, incluyendo muy particularmente la promoción de acuerdos o de pactos entre los grandes grupos sociales del país y en detrimento, por consiguiente, de las fuerzas que actúan en el mercado.

El corporativismo promueve una economía negociada, con dosis escasas de flexibilidad y dosis elevadas de «*moralización*» para que las bases de las grandes organizaciones empresariales y sociales acepten los actos negociados por sus cúpulas, bajo los auspicios del gobierno.

Pero es que además de la filosofía política económica corporativa, nace una nueva categoría en el campo del Derecho económico: la empresa pública, concebida como motor del proceso industrial, ante la ausencia o debilidad de la iniciativa privada, bajo el impulso autoritario del Estado (21).

2.5. REVISIÓN DEL CAPITALISMO LIBERAL

La Gran Depresión de 1929 dio al traste con la capacidad adquisitiva de los consumidores, con las inversiones en los negocios y con la solvencia de los Bancos y de las empresas. Ante esta situación, KEYNES (22) sostenía que «el Gobierno debía tomar dinero a préstamo e invertir. Si lo hacía en cantidad suficiente, todos los ahorros serían equilibrados por la inversión, no a un alto, sino a un bajo nivel de producción y de empleo». Y, efectivamente, esto se hizo en las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. La producción

(20) NEUMANN, F.: *Behemoth. Pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 66 y s. En el mismo sentido, véase HELLER, H.: *Europa y el fascismo*, E. España, Madrid, 1931, pp. 12 y ss.

(21) Véase al respecto el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 y la Ley constitutiva del Instituto Nacional de Industria (I.N.I.) de 1941.

(22) KEYNES, John Maynard: «Teoría general del empleo, el interés y el dinero», citado por GALBRAITH en *La era...*, cit., p. 185.

aumentó en todos los países industrializados. El desempleo era bajo en todas partes. Los precios permanecieron casi estables. Cuando menguaba la producción y aumentaba el desempleo, intervenían los Gobiernos para remediarlos.

En cambio, los países pobres carecían de experiencia, competencia y disciplina industrial, de una administración pública eficaz, de sistemas de transportes, etc. Esto no podía proporcionarse desde fuera como lo había sido el capital suministrado por el Plan Marshall a los países europeos. Entonces se comprobó que el sistema keynesiano, además de servir únicamente para los países ricos, no para los pobres, era asimétrico: surtía efecto contra el desempleo y la depresión, pero no contra la inflación, uno de los factores más poderosos que, según SCHUMPETER (23), «contribuyen a acelerar las mutaciones sociales, pues nada estremece tan fuertemente el ambiente social como lo hace la inflación». Esta puede curarse si existe un desempleo suficiente. Sin embargo, la esencia del sistema keynesiano es, precisamente, que cura el desempleo. Se puede detener el aumento de precios por las empresas y el aumento de salarios impuesto por los sindicatos, mediante un cambio radical; a juicio de GALBRAITH (24): «la acción directa inevitable».

Por otra parte y como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se produce una revisión del capitalismo liberal, transitoriamente sustituido por la «economía mixta» y el «neoliberalismo». La economía mixta se basa en la planificación económica, entendida no como un medio directo para la consecución del socialismo, sino como una medida socialista para liquidar la crisis económica. La economía mixta se integra por un sector nacionalizado (el crédito, la industria del carbón, la electricidad y la metalurgia pesada) y un sector libre dirigido por la libre competencia sobre la que el Estado actuaría a través de un conjunto de políticas sectoriales (crediticia, comercial, fiscal y social). En cuanto al neoliberalismo pretende un nuevo orden económico competitivo, superador del *laissez faire* que será el fundamento de la «economía social de mercado».

Sin embargo, la civilización capitalista de la desigualdad y de las fortunas familiares está en vía de rápida desaparición, según SCHUMPETER (25). Este aserto se acredita por la facilidad con que la misma clase empresarial y los economistas contrarios al socialismo aprueban:

1.º Las diferentes políticas de estabilización económica tendentes a prevenir las recesiones o, por lo menos, las depresiones —en otros términos, a una fuerte dosis de intervenciones públicas aplicadas a las

(23) SCHUMPETER, Joseph: *Capitalisme, socialisme et démocratie*, traduit de l'anglais avec une introduction par GAEL FAÏN, ed. Pavot, Paris, 1954, p. 457.

(24) GALBRAITH: *La era...*, cit., p. 194.

(25) SCHUMPETER: *Capitalisme...*, cit., pp. 452 y ss.

coyunturas, incluso a la aplicación del principio del «pleno empleo».

2.º El deseo de una más grande igualdad de las rentas.

3.º Un magnífico conjunto de medidas de reglamentación de los precios, frecuentemente racionalizados, amenizándolas de slogans dirigidos contra los *trusts*.

4.º Un control público sobre los mercados de la mano de obra y de la moneda.

5.º Una extensión indefinida de la categoría de necesidades que deberían ser, en el presente o en el porvenir, satisfechas por la iniciativa pública, bien sea gratuitamente o según el principio aplicado a la remuneración de los servicios postales.

6.º Todos los tipos de seguridad social.

El capitalismo sirve perfectamente para proporcionar las cosas —automóviles, envoltorios desechables, drogas, alcohol— que más problemas causan a la ciudad. Pero no sirve para proporcionar lo que los ciudadanos necesitan urgentemente. En efecto, el capitalismo, en opinión de GALBRAITH(26), «no ha dado nunca viviendas buenas a precios moderados; ni tampoco ha proporcionado buenos servicios de sanidad ni transportes eficaces para las personas, elementos todos ellos esenciales de la vida en la metrópolis».

Asimismo, en una dimensión jurídica del análisis de los preceptos fundamentales de la Constitución económica española, se desprende que mientras unos preceptos, como el artículo 38, reflejan un modelo económico capitalista de economía de mercado (27), otros, por el contrario, tales como el artículo 128 y el 131.1, pueden considerarse como reflejos de una economía planificada o socialista (28). De aquí se desprende la creciente tendencia del Estado a intervenir en la vida económica. En el fondo de esta tendencia late, según MUÑOZ CONDE (29), «el convencimiento profundo, cada vez más arraigado en las

(26) GALBRAITH: *La era...*, cit.

(27) El artículo 38 de la Constitución española proclama lo siguiente: «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.»

(28) El artículo 128 de la C.E. declara:

«1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.»

Por su parte, el artículo 131, apartado I, de la C.E. dispone:

«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.»

(29) MUÑOZ CONDE: «La ideología...», cit., p. 114.

clases dirigentes, del fracaso del modelo económico-capitalista puro, incapaz de asegurar su supervivencia con el automatismo de los mecanismos de la economía de mercado. Precisamente la principal característica de los sistemas económicos neocapitalistas es la intervención del Estado en la vida económica, bien al lado de la iniciativa privada, bien sustituyéndola de un modo más o menos amplio».

2.6. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El sistema económico contemporáneo se basa en el hecho de que, como ha señalado BURDEAU (30), «la economía no es sólo una técnica para la creación y funcionamiento de empresas rentables, sino también y sobre todo un medio destinado a aumentar el bienestar de los hombres. El beneficio, si bien subsiste, no es ya el fin de la producción, es el estimulante que debe beneficiar a la colectividad. Es la necesidad de los hombres y no el espíritu de lucro la que debe presidir la vida económica».

Por tanto, los poderes públicos asumen la consecución del «bien estar social» por la vía de la actuación política y económica. El fin social o la razón de ser de la producción consiste en suministrar los medios propios para satisfacer las necesidades humanas. Sin embargo, para una teoría de la actividad económica en una sociedad mercantil, SCHUMPETER (31) prefiere «partir de proposiciones relativas al beneficio de forma que la producción es lo accesorio de la realización de beneficios», posición insostenible, a mi juicio, porque «*si no se producen bienes y se crean servicios difícilmente se obtendrán beneficios*».

Para GALBRAITH (32) la circunstancia dominante será el carácter social de la metrópoli y el carácter necesariamente socialista de sus servicios importantes, que se desprende de la circunstancia de que «millones de personas viven en gran proximidad recíproca, con todas las fricciones, todas las oportunidades antisociales y todas las necesidades sociales que esto trae consigo. Es la tiranía de las circunstancias». En efecto, el desmesurado crecimiento económico de la producción, la continua inflación, las crisis económicas con sus secuelas de paro y reivindicaciones de las clases obreras, habían convertido el sistema de la economía de mercado, según MUÑOZ CONDE (33), «en una jungla en la que no se respetaban las reglas del juego básicas de la economía capitalista, amenazando su supervivencia».

En este contexto urbano y socio-económico, surge la necesidad de intervención del Estado en la vida económica, transformando su naturaleza de Estado liberal en un Estado social.

(30) BURDEAU, G.: *Traité de science politique*, t. VI, L.G.D.J., Paris, 1956, p. 339.

(31) SCHUMPETER: *Capitalisme...*, cit., pp. 420 y s.

(32) GALBRAITH: *La era...*, cit., pp. 280 y s.

(33) MUÑOZ CONDE: «La ideología...», cit., pág. 115.

El Estado social y democrático de Derecho crea el intervencionismo político en materia económica, como consecuencia de la evolución del Derecho Privado individualista al Derecho Público Económico capaz, si así lo exigiere el interés general, de planificar la actividad económica nacional. Ahora bien, el intervencionismo político en materia económica no supone, necesariamente, el «totalitarismo político», pues como afirma BAJO FERNÁNDEZ (34), «el intervencionismo es la consecuencia de una concepción social del estado de derecho que busca permanentemente una situación de equilibrio entre la libertad de iniciativa, el orden público económico, la planificación y la acción estatal directa. No se trata, pues, de una situación que sólo encuentra explicación al socaire del totalitarismo político». Esta es, también, la tesis esbozada por GONZÁLEZ MÁRQUEZ (35) en los siguientes términos:

«Nuestro modelo, el de los socialistas, no es el modelo de la estatalización de la economía porque estatalizar la economía significa caer casi de una manera inexorable en un autoritarismo que no compartimos... nosotros defenderemos las transformaciones necesarias como para que esa economía de mercado no nos sitúe en una selva irracional de capitalismo; defenderemos las medidas necesarias para que esa economía de mercado no impida un proceso de socialización que, en definitiva, es un proceso de democratización de la sociedad absolutamente necesario desde nuestra perspectiva.»

Ahora bien, para que ese proceso de socialización o, si se prefiere, de democratización llegue a feliz término, es requisito indispensable, según SCHUMPETER (36), el cumplimiento de las siguientes condiciones:

1.^a Consiste en que el material humano de la política debe ser de suficiente buena calidad.

2.^a El campo efectivo de las decisiones políticas no debe ser exageradamente ampliado. El Gobierno y el Parlamento deberán, cualquiera que sea su sentimiento propio, deferir a la opinión de los técnicos determinadas materias. v. gr., la legislación criminal.

3.^a En las sociedades industriales modernas un gobierno democrático debe disponer para todos los objetivos contenidos en la esfera de la actividad pública de los servicios de una burocracia bien preparada que goce de una buena reputación y se apoye en sólidas tradiciones, dotada de un sentido vigoroso del deber y de un espíritu de

(34) BAJO FERNÁNDEZ, Miguel: «El Proyecto de Código Penal y el artículo 38 de la Constitución», en *La reforma penal y penitenciaria*, Universidad de Santiago de Compostela, 1980, p. 442.

(35) GONZÁLEZ MÁRQUEZ, en *Programa de saneamiento y reforma económica*, Pactos de la Moncloa, Ministerio de Economía, Publicaciones de la Secretaría General Técnica, Madrid, 1977, p. 157.

(36) SCHUMPETER: *Capitalisme...*, cit., pp. 430-438.

cuerpo no menos vigoroso. La existencia de una tal burocracia es la mejor respuesta que se le puede dar a la objeción del «poder ejercido por amateurs», y

4.^a El cuarto grupo de condiciones puede ser resumido en la fórmula «autocontrol democrático», que implica evidentemente un carácter nacional y hábitos nacionales específicos que no han tenido la ocasión de desarrollarse en todos los países, sin que se pueda contar con el método democrático por sí mismo para crearlos.

Por consiguiente, si como sostiene MUÑOZ CONDE (37), «sólo la transformación democrática de los intereses económicos, políticos y sociales tutelados por el Derecho Penal, determinará un cambio del sistema total», considero que el motor fundamental de dicho cambio debe ser, sin duda *«el Estado Social y Democrático de Derecho»* porque ésta es la organización política que, sobre la base del imperio de la ley como auténtica expresión de la voluntad popular, se fundamenta en valores y derechos consustanciales a la persona humana —tales como la libertad, la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, incluso para el condenado a pena privativa de libertad y el respeto a los derechos ajenos— que vinculan de tal modo a los poderes públicos que éstos están obligados, moral y jurídicamente, a crear las condiciones necesarias para que la libertad, la igualdad y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, sean «reales y efectivas».

En suma, *«es el Estado Social y Democrático de Derecho el que, por la vía del pluralismo político, legitima al Gobierno en el poder para que transforme las estructuras socio-económicas injustas con los instrumentos constitucionales vigentes; al mismo tiempo que confiere al Derecho Penal la función de proteger el nuevo orden socio-económico resultante, capaz de proporcionar el bienestar material y espiritual que asegure a todos los ciudadanos una digna calidad de vida frente a los ataques más intolerables que se realicen contra dicho orden».*

3. EL SISTEMA ECONOMICO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

3.1. NACIMIENTO

La Constitución española de 1978 aflora al mundo jurídico en un contexto político y económico, marcado por la crisis económica mundial y la revisión de los postulados del Estado Social de Bienestar.

(37) MUÑOZ CONDE: «La ideología...», cit., p. 132.

3.1.1. *La crisis económica mundial*

El año 1973 señaló al fin de una época de «energía barata» y la reducción del crecimiento económico sostenido durante la década de los sesenta. La economía mundial tuvo que hacer frente a la llamada «crisis del petróleo». Sin embargo, el origen de la crisis estuvo en el deterioro de la situación monetaria internacional, ya que la crisis energética superpuesta a la monetaria representó una fortísima elevación de la «cuenta del petróleo», con lo que ello supuso de drenaje en la liquidez internacional en la mayoría de los países importadores de crudo.

Los efectos de la crisis, según TAMAMES (38), pueden sintetizarse así:

- Una caída importante de la actividad económica en 1974 y 1975, con una recuperación pasajera en 1976 para de nuevo entrar en declive en 1978.
- Un incremento notable del paro también en 1974 y 1975, con tendencia a crearse una situación de amplio ejército de reserva permanente.
- Una elevada tasa de inflación —célebre por sus «dos dígitos»— que casi vio duplicado su ritmo entre 1973 y 1974 y que sólo en 1976 entró en una desaceleración, para en 1979 «volver a las andadas».

No obstante, el control de la crisis económica mundial es factible merced a un conjunto de organismos de las Naciones Unidas, así como una serie de acuerdos intergubernamentales, agrupaciones regionales etc. (F.M.I., B.I.R.F., C.E.E., O.C.D.E., etc.), que constituyen un claro exponente de la «*solidaridad internacional para mitigar los efectos de la crisis y ofrecer fórmulas alternativas que coadyuven a su progresiva superación*».

Otro factor importante de control viene representado por la transformación del capitalismo liberal en un «sistema de economía mixta» que planifica la economía y aplica medida de intervención coyuntural para frenar el crecimiento del paro con el objetivo de mantener, si no el pleno empleo, por lo menos, un estimable nivel de actividad económica.

En definitiva, la problemática que plantea hoy la crisis económica mundial es, como subraya TAMAMES (39), «en gran parte una cuestión estructural, de ajuste de recursos físicos en relación con una presión demográfica doble de la que el mundo soportaba en 1929. Se trata de

(38) TAMAMES: *Introducción...*, cit., p. 225.

(39) TAMAMES: *Introducción...*, cit., p. 229.

una cuestión, ya intuida pero hoy plenamente visible, de introducir cambios importantes en la forma de vida».

3.1.2. *La crisis económica española como crisis diferencial*

La crisis económica española es una crisis diferencial como consecuencia, a juicio de FUENTES QUINTANA (40), de «las debilidades de la estructura productiva española, las características del sistema económico español y las circunstancias políticas dominantes en el período 1974-82». Las debilidades de la estructura productiva española en los sectores energético, agrícola, industrial y exterior, así como la rigidez del aparato productivo y el proteccionismo que caracterizan el sistema económico español hacían que éste fuera especialmente sensible a los «shocks» externos que definen la crisis económica mundial: la crisis monetaria internacional; las crisis energéticas y el cambio tecnológico.

En efecto, de 1970 a 1973 cambió el signo de la balanza de pagos española: su liquidación favorable permitió acumular reservas exteriores por valor de 5.800 millones de dólares con el consiguiente efecto expansivo sobre la liquidez interna; un crecimiento que en 1973 era del 25%, empujó primero al consumo y la inversión para terminar repercutiendo en los precios finalmente. Así el desbordamiento del gasto público produjo, inevitablemente, la inflación de los dígitos, característica de la crisis.

Por lo que se refiere a las dos crisis energéticas de 1973 y 1978, al tener que enfrentarse los países consumidores a una factura petrolera cuadruplicada, tales países se vieron sometidos a una pérdida de renta real que empobreció sus economías, presionando a la baja el nivel de vida de sus ciudadanos. Ello desencadenó el crecimiento de la deuda exterior de muchos países.

La deuda exterior de España ha crecido en el decenio, en mayor proporción que el producto interior (de 5.028 millones de dólares en 1974 a 29.577 en 1984). Como al mismo tiempo han subido los «tipos de interés» en el mundo, el servicio de la deuda que en 1973 era un 1% del producto interior, había pasado al 4% en 1981, lo cual representaba menos de un 20% del valor de nuestras exportaciones. Por otro lado, más de la mitad de la deuda viva tiene su «amortización» en cuatro años o más. El país, pues, en opinión de ARGANDOÑA y GARCÍA-DURÁN (41), «tiene una clara solvencia exterior». Además, la ten-

(40) FUENTES QUINTANA, Enrique: «Una economía en crisis (1973-1985)», en *Enciclopedia de la economía española y Comunidad Económica Europea*, vol. I, Ediciones Orbis, S. A., Barcelona, 1985, p. 2.

(41) ARGANDOÑA, Antonio, y GARCÍA-DURÁN, José Antonio: *La economía española en cifras*, Biblioteca de Economía Española, Ediciones Orbis, S. A., Barcelona, 1985, p. 133.

dencia a la elevación de los tipos mundiales de interés parece haber cambiado a la baja. Como más de la mitad de la deuda exterior está denominada en «dólares», la depreciación del dólar mejora también la situación de solvencia.

Finalmente, el cambio tecnológico ha ocasionado el rápido envejecimiento del aparato industrial nacido de la segunda posguerra mundial, lo que ha supuesto la reducción de la demanda mundial de las ramas de siderurgia, química básica, construcción naval y máquinas herramientas, entre otras, mientras que las de electrónica, informática y comunicaciones, por el contrario, han aumentado considerablemente. Por consiguiente, un país como España, con fuerte peso de las ramas industriales tradicionales necesita modificar su estructura productiva para alcanzar un crecimiento que permita a los poderes públicos cumplir los objetivos de una política de estabilidad económica que el legislador constitucional (art. 40) ha concretado con la realización de tres fines esenciales:

- 1.º El progreso social y económico.
- 2.º La distribución equitativa de la renta regional y personal, y
- 3.º El pleno empleo.

Ahora bien, consecuentemente con lo expuesto, ¿qué tratamiento precisa la crisis económica española? Para afrontar las causas que originan y agravan la crisis, es necesario aplicar rigurosamente políticas de ajuste a la crisis económica, susceptibles de crear las condiciones que aseguren el máximo crecimiento económico potencial al servicio de la creación del pleno empleo.

En este sentido, FUENTES QUINTANA (42) resume las políticas de ajuste a la crisis económica en los siguientes términos:

- I. Políticas de saneamiento (ajuste global). Tienden a conseguir:
 - a) Un mejor «equilibrio interno» reduciendo la inflación mediante:
 - La «política monetaria». Debe ser: activa, continuada, estabilizadora, previsible, dirigida a controlar el crecimiento en la cantidad de dinero y vigilar los tipos de interés.
 - La «política presupuestaria». Debe reducir el ritmo de expansión del gasto público (limitar los aumentos estructurales).

(42) FUENTES QUINTANA: «Una economía...», cit., pp. 15 y s.

- La «política de ingresos». Cierre de la reforma tributaria iniciada en 1977. Reducción del fraude fiscal y modificación de la imposición indirecta.
 - Una «política de rentas» que modere el crecimiento de los costes de trabajo y de los costes financieros.
- b) El «equilibrio exterior». Pretende reducir el déficit de la balanza corriente mediante la necesaria reducción de la inflación, la fijación de un tipo de cambio realista de la peseta y la articulación de una política de promoción de las exportaciones, junto con la existencia de una protección arancelaria racional.

II. Políticas de reforma (ajuste positivo). Tienden a la reforma de mercados de los factores productivos, de una parte, y a practicar una política de ajustes productivos en tres sectores básicos, de otra. Por lo que se refiere a los factores productivos hay que distinguir:

- «El mercado de trabajo». Se intenta una mayor flexibilidad en las condiciones de contratación y movilidad de la mano de obra, para evitar rigideces en el mercado de trabajo.
- «Los mercados financieros». Hay que introducir una mayor competencia que reduzca los costes de intermediación, así como asegurar la movilidad en la utilización de los recursos del ahorro, con la eliminación progresiva de los coeficientes de utilización obligatoria de fondos, y procurar la moderación de los tipos de interés, lo que exige una drástica limitación del déficit público.

En cuanto a los sectores básicos, conviene diferenciar:

- La «energía»: asegurar la racionalización y nacionalización máxima de la energía consumida mediante la aplicación continuada del P.E.N. (Plan Energético Nacional).
- La «producción industrial»: reajustar la producción industrial a las nuevas condiciones de coste y demanda mediante la práctica de las políticas de reconversión y promoción industrial.
- La «producción rural»: orientar la producción interna en función de la demanda, reduciendo los costes y elevando la productividad y ganar valor añadido a través de la comercialización e industrialización de los distintos productos agrarios.

Por consiguiente, la crisis económica española no es coyuntural, sino consecuencia de una modificación esencial de los costes y precios relativos a nivel mundial, por lo que no puede resolverse por medio de simples manipulaciones monetarias y fiscales, sino a través de procesos lentos de reajuste y de reasignación de los recursos. En este contexto socio-económico, una aceleración monetaria resultante de la

continua ampliación de los déficits públicos llevaría en breve período, a una acentuación de nuestros desequilibrios internos y exteriores. En efecto, como ha apuntado ALVAREZ-RENDUELES (43), «la aceleración de la inflación no conduciría a mejoras permanentes del empleo; los tipos de interés no descenderían sino que tenderían, por el contrario, a elevarse; los lentos procesos de ajuste resultarían entorpecidos; en definitiva, habríamos perdido en poco tiempo lo que se ha conseguido con mucho esfuerzo y elevados costes en varios años».

Ciertamente, contener el déficit público no es fácil, habida cuenta de la experiencia de otros países, pues la inflación y el estancamiento tienden a alimentarlo y ampliarlo automáticamente; la Administración se resiste a la reducción del gasto público con el que se debe servir objetivamente al interés general y a las políticas económicas sectoriales que generan déficit sólo pueden revisarse afectando a intereses de grupos sociales muy diversos. El interés por mantener el empleo crea las subvenciones y estimula las inversiones públicas; y, en suma, los aumentos de la presión fiscal son rechazados en períodos de crisis económica.

3.1.3. *La crisis del Estado social de bienestar*

La Constitución española de 1978 nace en un contexto político y económico, caracterizado por la crítica del fundamento operativo y la viabilidad económica del Estado intervencionista como Estado de bienestar. Al mismo tiempo, ante la situación de crisis económica mundial se produce un renacimiento de las teorías económicas neoliberales.

En efecto, el «Welfare State» se basa en la política económica diseñada por la doctrina keynesiana que, como sabemos, parte del incremento del gasto público y su efecto multiplicador que agiliza el sistema productivo (basado en la empresa privada y la pública), resultando de ello un importante incremento de la renta nacional que el estado distribuye por vía de las transferencias sociales en materia educativa, sanitaria, de previsión social y de vivienda, elementos constitutivos de la sociedad del bienestar.

Por lo contrario, las tesis económicas neoliberales atacan la justificación misma de la idea, conforme a la cual sólo el Estado, mediante la ley, podrá distribuir más justamente la renta y la riqueza, rechazando, asimismo, el volumen del sector público presupuestario y empresarial porque desalienta el proceso productivo de la iniciativa privada cuando la carga fiscal necesaria para afrontar el gasto público supera el 40 ó 50% del producto nacional.

(43) ALVAREZ RENDUELES, José Ramón: «El Banco de España ante la crisis», discurso pronunciado el 22 de junio de 1982 ante el Consejo General del Banco de España, en *Enciclopedia...*, cit., pp. 8 y s.

Es necesario, por tanto, renovar las técnicas de gestión del Estado de bienestar introduciendo criterios de economía de mercado en el funcionamiento del sector público presupuestario y empresarial, así como sustituir el criterio del puro cálculo político en la programación y ejecución del gasto público, por criterios de eficiencia y economía. Por consiguiente, mientras que en los años treinta y cuarenta la racionalidad económica tenía su expresión en la planificación económica y la extensión del sector público nacionalizado, actualmente, aquélla tiene su encarnación, como señala BASSOLS COMA (44), «en el comportamiento eficiente del sector público y en la utilización del gasto público conforme a las pautas de la economía de mercado, sin que ello signifique el desmantelamiento o la liquidación de dicho sector público».

Para BOGNETTI (45), el intervencionismo económico del estado contemporáneo se ejerce preferentemente por medio de políticas globales y flexibles basadas en la manipulación de la regulación de la moneda, el crédito, el endeudamiento, el gasto y el déficit público, prácticas que el constitucionalismo económico no limita. La asunción por parte del Estado de inmensos recursos financieros le permite financiar la crisis empresarial del sector privado y atender a los programas de crecimiento de los servicios sociales.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Estado social de bienestar utiliza como instrumento de acción económica el déficit público y la inflación en proporciones tales que, mientras el sector público del Estado liberal absorbía a lo sumo el 15% de la renta nacional, el Estado social de bienestar absorbe, actualmente, cerca del 30% y amenaza con exceder el 50% (46). Con estos porcentajes desaparecen el modelo de economía mixta y el equilibrio del sector privado-sector público, alzándose el Estado, por medios difusos, con el control de los grandes sectores económicos privados que, pese a conservar cierta autonomía de gestión, pierden totalmente la capacidad de decisión y programación propias.

Las consecuencias sociales de este mecanismo económico giran en torno a la inflación que, para BOGNETTI (47), es «una expropiación no sólo formal sino material y como tal debe comportar una indemnización» que repercute gravemente sobre los destinatarios de las medidas sociales que dispensa el Estado social de bienestar; en suma, la inflación y el déficit presupuestario comprometen la realización del programa del Estado social de bienestar, erosionando la productivi-

(44) BASSOLS COMA: *Constitución...*, cit., p. 69.

(45) BOGNETTI, G.: *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, ed. Giuffrè, Milán, 1983.

(46) BOGNETTI: *Costituzione...*, cit., pp. 39-42.

(47) BOGNETTI: *Costituzione...*, cit., p. 58.

dad de la economía privada que busca refugio en la economía sumergida.

3.1.4. *La crisis económica y la Constitución*

Un balance de la crisis en la economía española y en los países de la O.C.D.E. destaca las importantes diferencias manifestadas en los resultados de la actividad económica en los períodos expansivos y críticos. Estas dos etapas son las que van de 1960 a 1973 para el desarrollo (etapa que parte de los efectos de las medidas del Plan de Estabilización de 1959, que son el verdadero origen del desarrollo de los sesenta y llega hasta la crisis energética) y de 1975 a 1983 para el período crítico.

En cuanto a la primera etapa nos interesa destacar los resultados siguientes (48):

1.º La presencia de un intenso desarrollo, que sitúa el crecimiento del P.I.B. en el 7,2% frente al 5% alcanzado en los países de la O.C.D.E. Este intenso desarrollo afectó esencialmente a la industria y a los servicios, alterando la estructura productiva española que ofrece, al llegar los años setenta, la configuración de una economía desarrollada que había perdido el carácter inicialmente rural con el que comenzó en los años sesenta.

2.º La alteración radical de los hábitos de consumo, derivados de un crecimiento del consumo privado, situado en tasas del 7,20%, muy superiores a las de los países de la O.C.D.E. (4,9%) y que constituyó el aliciente y motivación más importantes que animaron el proceso de desarrollo.

3.º La intensa capitalización de la economía, con tasas de formación bruta de capital situadas en el 10,7% frente al 6,3% de los países de la O.C.D.E. Esta creciente capitalización de la economía española permitió incorporar nueva y más productiva tecnología a nuestros procesos de producción.

4.º El desarrollo económico general se basó en una apertura al exterior que evidencian los intensos crecimientos del comercio exterior: 11,5% era el porcentaje de la exportación española, en el período de referencia, superior al 8% de los países de la O.C.D.E.

Este brillante panorama socio-económico cambió radicalmente en el período crítico caracterizado por una fuerte recesión económica, como pone de relieve el cuadro siguiente:

(48) Véase *Statistiques rétrospectives*, O.C.D.E. 1960/82. «Perspectives économiques de l'O.C.D.E.», núm. 36, diciembre, 1984.

Periodo 1975/1983

	<i>España</i>	<i>Países O.C.D.E.</i>
P.I.B.	1,6	2,3
Consumo privado	1,2	2,6
Formación bruta de capital	-2,3	1,1
Exportación	-6,4	4,3

Sin embargo, pese a que España no alcanzaba los niveles de bienestar de los países de la O.C.D.E., lo cierto es que cuando se inicia el proceso constituyente español, los niveles de desarrollo socio-económico eran lo suficientemente importantes como para que la Nación demandase la configuración de un Estado social y democrático de Derecho, capaz de situar el progreso social y económico español en un mismo plano que el existente en las democracias europeas. Para la consecución de dicho objetivo la Constitución española contiene un auténtico programa de transformaciones socio-económicas cuya ejecución dificulta en gran medida la crisis económica nacional e internacional. Hay, por tanto, que incrementar, previamente, el potencial económico de la Nación y la creación de riqueza para su más justa distribución.

A corto plazo, el citado programa constitucional quizá fue, según BASSOLS COMA (49), «excesivamente ambicioso y ello puede tener para las expectativas sociales y psicológicas perfiles negativos que sólo podrán superarse con el transcurso del tiempo y el mejoramiento de la situación económica mundial». En este sentido conviene tener en cuenta la opinión de LINZ (50) para quien «España es una sociedad industrial, pero no pos-industrial y sujeta, por lo tanto, a una situación muy paradójica, que es la imitación y la difusión de expectativas, instituciones y normas inventadas, desarrolladas e introducidas en países que se encuentran en un punto de desarrollo económico, social y no digamos político, totalmente distinto. El copiar de fuera instituciones que han funcionado perfectamente en otros países tiene riesgos enormes porque no están adecuados al momento histórico de la sociedad española».

3.2. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

3.2.1. *Concepto*

Los principios rectores de la política social y económica *«constitu-*

(49) BASSOLS COMA: *Constitución...*, cit., p. 310.

(50) LINZ, J. J.: «Un sociólogo de la política ante los problemas de la futura Constitución», en *Constitución y Economía* («La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales»), Centro de Estudios y Comunicaciones Económicas, Edersa, S. A., 1977.

yen el fundamento del orden socio-económico justo, capaz de asegurar a todos los ciudadanos una digna calidad de vida».

Son, por tanto, las bases sociales y económicas del Estado social y democrático de Derecho sobre las que han de sustentarse todo programa político que, por encima de intereses coyunturales y partidistas, desee realizar una auténtica «política de Estado».

3.2.2. *Contenido*

El contenido material de los principios rectores de la política social y económica difiere según los sujetos económicos afectados; los objetivos económicos que se reputen fundamentales; las prestaciones sociales que se estimen esenciales; los servicios culturales y los ámbitos de protección indispensables.

3.2.2.1. Los sujetos económicos

La política socio-económica del Estado social y democrático de Derecho se orienta a la protección, promoción y, en su caso, defensa de la familia, los trabajadores, los emigrantes, la juventud, los disminuidos físicos, la tercera edad y de los consumidores y usuarios.

Por lo que atañe a la familia —ese núcleo social primigenio tan injustamente vituperado y que, sin embargo, es fundamental en el proceso de socialización de toda persona humana, cuya disfunción provoca conflictos sociales y marginales que, frecuentemente, revisten formas delictivas, como acontece con la prostitución, el tráfico de drogas, la delincuencia contra la propiedad, etc.—, la protección social, económica y jurídica que han de dispensarle los poderes públicos comprende también la protección integral de los hijos y de las madres, cuya igualdad, cualquiera que fuese su filiación o estado civil respectivamente, asegura el Estado de Derecho, abandonando de esta guisa toda discriminación por razón de nacimiento o cualquier otra circunstancia personal.

Asimismo, los poderes públicos aseguran el cumplimiento, por parte de los padres de los deberes legales de asistencia inherentes para con los hijos habidos dentro del matrimonio o fuera de él durante la minoría de edad de éstos y en todos los casos que proceda, según la ley, a consecuencia todo ello de la «paternidad responsable», cuya investigación posibilitará la ley.

Finalmente, la *ratio essendi* de la institución familiar, los niños, herederos de una sociedad pensada y estructurada, fundamentalmente, para el hombre, insensible, por tanto, al mundo mágico de la infancia y a las necesidades específicas de esa etapa evolutiva, particularmente decisiva en el desarrollo mental y afectivo de la persona humana. Ellos son, además, objeto del abandono, la corrupción, la crueldad, la

agresión y los malos tratos que les propinan sus padres y, en general, los mayores, pues bien, esas víctimas inocentes e indefensas gozarán en el Estado español de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

El compromiso del Estado social y democrático de Derecho con la clase trabajadora es tal que obliga a los poderes públicos a realizar una política de estabilidad económica que genere el progreso social y económico de los trabajadores, distribuya más equitativamente la renta regional y personal entre ellos y logre alcanzar el pleno empleo.

Además, la clase trabajadora, cuyo concurso es fundamental en el proceso productivo y la creación de riqueza colectiva, necesita, dadas las nuevas orientaciones del mercado de trabajo y el avance tecnológico, una formación y readaptación profesional continua que el Estado social garantiza, así como unas determinadas condiciones de trabajo que los poderes públicos controlan: la seguridad e higiene en el trabajo, el descanso laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la creación de centros profesionales y socio-culturales adecuados a las exigencias de la división social del trabajo en una sociedad democrática avanzada.

Particular atención merece al Estado social de Derecho la situación económica, social y cultural de todos aquellos españoles que, por no encontrar las condiciones necesarias para el desarrollo profesional en España, tiene que emigrar hacia otras naciones en busca de trabajo. Los derechos económicos y sociales de los emigrantes constituyen para el Estado de Derecho, intereses prioritarios necesitados de tutela, orientadores de una política de Estado tendente al regreso de los trabajadores españoles en el extranjero a España.

Esta política de reinserción de los trabajadores españoles en el extranjero al proceso productivo español, es particularmente acertada a mi juicio, en aquellos casos de notables disfunciones del mercado de trabajo tales como la extendida picaresca por parte de ciertos «trabajadores» de cobrar subsidios de desempleo «compensado» con otra y otras ocupaciones en la «economía sumergida», determinadas situaciones de «pluriempleo» todavía existentes, etc. En suma, prácticas irregulares que podrían y deberían ser perfectamente suprimidas en favor de la recuperación de la mano de obra nacional, todavía en el extranjero.

Un sector de la población viene representado por la juventud, esperanza presente de nueva sabía renovadora. Los problemas que la aquejan como el suicidio, el paro, las drogas, la ausencia de valores y horizontes, etc., sólo tienen salida en el marco de un compromiso estatal que oriente —y no manipule— el difícil camino de los adolescentes para que los jóvenes puedan elegir libremente las opciones políticas, sociales, económicas y culturales, conforme a valores que no les sean

impuestos por el sistema social para que su participación en el mismo sea auténticamente eficaz.

Pero donde el Estado de Derecho adquiere una auténtica dimensión social es en la protección que debe dispensar a los más débiles: los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. A estas personas, lejos de abandonarlas a su suerte, el Estado social de Derecho ha de prestarle una atención especializada mediante la realización de una política que, ante todo prevea, en la medida de lo científicamente posible, las causas que generan estas alteraciones a fin de liberar a la población de sus efectos; y una vez producida la alteración somática o psíquica, tratarla adecuadamente para rehabilitar e integrar al paciente en el seno familiar y social que le corresponda.

Los poderes públicos también han de amparar a estas personas especialmente en el disfrute de los derechos y libertades que la Constitución española otorga a todos los ciudadanos en pie de igualdad con éstos, sin que por tanto sus circunstancias personales permitan discriminación alguna respecto del resto de los ciudadanos.

El Estado social y democrático de Derecho es, pues, una organización política humanitaria, sensible al problema humano y social que entraña una persona disminuida a la que no basta prestarle un servicio educativo y asistencial de puro sostenimiento, como ofrecía el Estado liberal.

Pero, ¿qué ocurre cuando una persona después de haber servido a la sociedad durante la mayor parte de su vida, llega a la tercera edad? Pues en este contexto surge para el Estado social la obligación legal y moral de crear un sistema de pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas al índice del coste de la vida que asegure a esas personas, efectivamente, una digna calidad de vida. Esta obligación jurídica y moral debe ser, en verdad, bastante más que una variable políticamente dependiente de los partidos que concurren a las elecciones para decantar los votos de este sector del electorado en su propio beneficio.

Por el contrario, el espíritu ético que informa al Estado social y democrático de Derecho debe, por encima de coyunturas políticas partidistas, asegurar lo que no es más que una exigencia de justicia para quienes con su esfuerzo y trabajo contribuyeron al bienestar socio-económico que las generaciones más jóvenes disfrutaron.

No es ética ni justa, pues, cualquier reforma —sea cual fuere el Gobierno que la realice del sistema de pensiones— que no garantice el poder adquisitivo de las mismas, capaz de proporcionar el sustento material de la tercera edad, cuyo bienestar deben promover los poderes públicos creando una red asistencial que cubra los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio que afectan a este importante sector de la población no activa.

Los consumidores y usuarios constituyen, por su número e impor-

tancia socio-económica elementos fundamentales de la economía de mercado. En efecto, si en el Estado liberal clásico fueron meros receptores de los productos, actualmente representan un sector socio-económico decisivo en la configuración de la actividad empresarial, cuya producción y comercialización de bienes y servicios ofertados ha de adecuarse a la demanda, cada vez más exigente, de los consumidores y usuarios. De ahí que los poderes públicos tengan la obligación jurídica de arbitrar procedimientos eficaces que garanticen la defensa de la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de aquéllos. A tal fin la Exposición de Motivos de la Ley 26/1984, de 18 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, declara lo siguiente:

«Se aspira a dotar a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa que no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrollos normativos, derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos, tales como la legislación mercantil, penal o procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior» (51).

Finalmente citaremos a las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su regulación corresponderá a la Ley, debiendo adecuarse su régimen interno y su funcionamiento a los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho.

3.2.2.2. *Los objetivos económicos fundamentales*

El objetivo económico básico del Estado social y democrático de Derecho es crear un orden socio-económico justo que garantice a todos los ciudadanos una digna calidad de vida. Para ello se propone una política de estabilidad económica que genere el progreso social y económico, distribuya más equitativamente la renta regional y personal y logre alcanzar el pleno empleo.

Ahora bien, como el Estado social y democrático de Derecho reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española y la solidaridad entre todas ellas, el meritado orden socio-económico ha de responder a las exigencias del estado de las Autonomías y, consecuentemente, crear un sistema de distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas que delimite los objetivos económicos propios de cada una de estas instancias de poder.

El referido sistema de distribución de competencias se perfila esencialmente en los artículos 148 y siguientes de la C.E. En cuanto a

(51) Sobre la tutela penal de este sector socioeconómico, véase, por todos, MARTOS NUÑEZ, Juan Antonio: «Protección de los consumidores y usuarios», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 6, Madrid, 1985, pp. 441 y ss.

su proyección socio-económica, interesa destacar, por lo que atañe a las Comunidades Autónomas, que éstas pueden asumir competencias en todas aquellas materias relativas al:

«Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.13 C.E.).

El concepto de «desarrollo económico» por su genérica naturaleza comprende, ciertamente, la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, las obras públicas, la agricultura, la ganadería, el medio ambiente, la artesanía, el turismo, etc., de la Comunidad Autónoma; de ahí que todas aquellas materias que no estén comprendidas en el citado artículo 148 de la C.E. ni sean competencia exclusiva del Estado, puedan considerarse susceptibles de fomentar el desarrollo económico y ser, por tanto, objetivos económicos fundamentales de la Comunidad Autónoma.

La Constitución, en su artículo 149, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre materias de indudable alcance socio-económico e incidencia jurídico-penal, tales como:

- 6.^a La legislación mercantil, penal y penitenciaria.
- 7.^a La legislación laboral.
- 8.^a La legislación civil.
- 9.^a La legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 10.^a El régimen aduanero y arancelario, así como el comercio exterior.
- 11.^a El sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad así como las bases de la ordenación del crédito, la banca y los seguros.
- 14.^a La Hacienda general y la Deuda del Estado.
- 17.^a La legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.
- 23.^a La legislación básica sobre protección del medio ambiente.
- 27.^a Las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, y
- 28.^a La defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación.

De todo el sistema de competencias que la Constitución atribuye al Estado sobre ordenación económica, destaca, especialmente, la prevista en el apartado 13 del citado artículo 149, pues en ella se reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre las:

«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»

Por consiguiente, constituye un objetivo económico fundamental

del Estado social y democrático de Derecho, *«coordinar armónicamente los sectores sociales y económicos para planificar la actividad económica nacional».*

3.2.2.3. Las prestaciones sociales esenciales

Las prestaciones sociales ue, inexcusablemente, ha de garantizar el Estado afectan al derecho a la Seguridad Social, a la salud y a la vivienda de los ciudadanos.

El régimen jurídico de la Seguridad Social es de naturaleza pública para todos los ciudadanos y su contenido mínimo consiste en garantizar la asistencia y prestaciones sociales susceptibles de paliar situaciones de imperiosa necesidad del trabajador tales como la enfermedad, la invalidez, etc. Particular atención merece, por sus efectos psíquicos y sociales, el desempleo, es decir, la carencia permanente de un trabajo que genere los recursos económicos indispensables para la subsistencia de la persona humana. Esta situación especialmente dramática es soportada por el Estado mediante el sistema de «subsidios» que, si bien no elimina el núcleo del problema, alivia en buena medida el hambre que atenaza a muchas familias.

Sin embargo, el «subsidio de desempleo» no es la solución definitiva que exige este importante sector de la población. Es necesario, por tanto, *«modificar la obsoleta estructura productiva para lograr un crecimiento que permita al Estado alcanzar el pleno empleo para todos, sobre los principios de solidaridad y justa distribución de la renta regional y personal entre los hombres y pueblos que forman la Nación española».*

La salud pública constituye un bien jurídico digno de protección constitucional cuya organización compete, asimismo, al Estado. Su tutela se hace efectiva a través de un conjunto de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios que los poderes públicos otorgan. La educación sanitaria, la educación física, el deporte y el ocio, constituyen manifestaciones importantes del derecho a la salud que el Estado ha de fomentar mediante una política sanitaria adecuada.

Por último, disfrutar de una vivienda digna y adecuada es un derecho que la Constitución reconoce a todos los españoles de forma que, para hacerlo efectivo, al Estado debe regular la utilización del suelo conforme al interés general para impedir la especulación.

Consecuentemente con los principios del Estado social y democrático de Derecho, la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

3.2.2.4. Los servicios culturales

La cultura, patrimonio común de la Humanidad, es un derecho humano cuyo ejercicio genera la libertad del hombre. Así lo entendió

el legislador constitucional al proclamar la voluntad de la Nación española de:

«Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.»

Por consiguiente, la participación creadora de los ciudadanos en la vida cultural es un derecho irrenunciable al que todos deben acceder en condiciones de libertad e igualdad.

Asimismo, el Estado debe promocionar el progreso científico y técnico en beneficio del interés general, porque de ello depende la necesaria renovación tecnológica española y su competitividad internacional.

3.2.2.5. La protección de los bienes ambientales

Los bienes ambientales objeto de protección constitucional son el medio ambiente, los recursos naturales, la calidad de vida y el patrimonio histórico, cultural y artístico.

El medio ambiente ha de entenderse como un espacio idóneo para el desarrollo físico y mental de la persona humana. Su disfrute es un derecho de todos que, asimismo, tienen el deber de conservarlo.

En un mundo como el que vivimos, caracterizado por el creciente aumento de las necesidades energéticas y la escasez de recursos para satisfacerlas, el uso de los recursos naturales, necesariamente, tiene que ser racional y económico. Sólo así es posible defender el medio ambiente de las constantes agresiones de que es objeto y se garantiza la evolución de la especie humana mejorando su calidad de vida.

Claro es que, para la consecución de estos objetivos, es fundamental la colaboración y solidaridad de todos los ciudadanos en un esfuerzo común por conservar y, si cabe, mejorar, el legado ambiental que ha posibilitado durante milenios la vida del hombre sobre la Tierra.

La violación de los deberes ambientales lleva aparejada sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación civil de reparar el daño causado. Por lo que refiere a las sanciones penales, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de reforma urgente y parcial del Código Penal, tras declarar que «la protección jurídico-penal del medio ambiente, a pesar del rango constitucional que este bien de todos tiene, era prácticamente nula» y que «la urgencia del tema viene dada por lo irreversible que resultan frecuentemente los daños causados», reconoce, sin duda, que:

«Unos preceptos penales no han de poder por sí solos lograr la desaparición de toda industria o actividad nociva para personas o medio ambiente; pero también es evidente que cualquier política

tendente a introducir rigurosidad en ese problema requiere el auxilio coercitivo de la Ley penal» (52).

Finalmente, el Estado garantizará la conservación y promoverá el enriquecimiento del acervo cultural de España, lo que la singulariza del resto de las naciones: el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, sea cual fuere su régimen jurídico y su titularidad, de forma tal que los atentados contra ese patrimonio también serán objeto de sanción penal.

3.2.3. *Eficacia jurídica*

Los principios rectores de la política social y económica constituyen los fundamentos políticos y constitucionales que permiten al Estado crear las condiciones necesarias, a fin de que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como salvar los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de estos derechos, facilitando la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social.

La eficacia jurídica de los principios rectores de la política social y económica es tal que, en virtud del artículo 53.3 de la C.E.:

«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.»

Desde un punto de vista jurídico constitucional, el citado precepto supone un cierto debilitamiento de la potencialidad y efectividad de la Constitución, pues como ha advertido LUCAS VERDÚ (53), «el garantismo liberal se ha impuesto, en el artículo 53, al descabido garantismo social. Surge así, en el mismo texto fundamental, una quiebra entre lo inmediatamente aplicable o por lo menos concretable a corto plazo y lo diferido, entre el desarrollo por ley de derechos y libertades con excesivos obstáculos dilatorios y el reenvío a leyes que tardarán en adoptarse porque requieren disponer de grandes recursos económicos para realizar los nobles y ambiciosos empeños constitucionales en materia económica y social».

Ciertamente, la realización de los principios socio-económicos que

(52) Sobre la protección penal del medio ambiente, véase, por todos, RODRÍGUEZ RAMOS, Luis: «Sobre una inadecuada pretensión de proteger penalmente el medio ambiente (arts. 323 a 325 del Proyecto)», en *La reforma...*, cit., pp. 471 y ss; «Protección penal del ambiente», en *Comentarios a la legislación penal*, t. I, *Derecho penal y Constitución*, Edersa, Madrid, 1982, pp. 259 y ss; «Delitos contra el medio ambiente», en *Comentarios...*, cit., t. V, vol. 2.º, *La reforma del Código Penal de 1983* (libros II y III del Código Penal), Edersa, Madrid, 1985, pp. 827 y ss.

(53) LUCAS VERDÚ, P.: *Estimativa y política constitucionales*, Universidad Complutense, Madrid, 1984, p. 184.

consagra la Constitución se condiciona a una racionalidad económica y financiera, basada en la equitativa asignación de los recursos públicos y en la programación y ejecución de gasto público conforme a criterios de eficacia y economía, a fin de evitar una situación inflacionista que desestabilizaría el equilibrio interno del sistema.

El control de esta política de estabilización económica lo asume el Tribunal de Cuentas, supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Por consiguiente, las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán a este Tribunal que será el encargado de censurarlas.

Además, el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales (de las que depende directamente) un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

Como garantía de la objetividad e imparcialidad con las que ha de operar este órgano, el apartado 3 del artículo 136 de la C.E. dispone que:

«Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.»

El Tribunal de Cuentas, por su naturaleza y funciones, es un órgano bastante diferenciado del Consejo Económico y Social, previsto en la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, cuyo artículo 70 dispone que:

«El Consejo Económico y Social puede ser igualmente consultado por el Gobierno sobre cualquier problema de carácter económico o social que interesa a la República o a la Comunidad. Cualquier plan o cualquier proyecto de ley programado con carácter económico o social le será sometido para informe.»

Por otra parte, interesa destacar que los principios informadores de la política socio-económica son «*normas jurídicas constitucionales de carácter vinculante*». En efecto, como ha subrayado GARCÍA DE ENTERRÍA (54), la Constitución española de 1978, abandonando la concepción que reduce los textos constitucionales a simples elencos de principios y mandatos de «valor pragmático», dirigidos y sólo vinculantes para el Poder Legislativo, sin virtualidad, por tanto, *per se*, para ser invocados y aplicados directamente ante y por los Tribunales ordinarios, se ha esforzado en afirmar el «valor normativo inmediato y directo» de sus preceptos, con una fórmula clara y rotunda, consagrada en el número primero de su artículo noveno en los siguientes términos:

(54) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Editorial Civitas, S. A., 2.^a edición, 1982, pp. 63 y ss.

«Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.»

Tal sujeción revela, palmariamente, que la Constitución vincula a todos y forma parte del ordenamiento jurídico. Por consiguiente, la Constitución es una auténtica «norma jurídica» de directa e inmediata aplicación, particularmente por los Jueces y Tribunales. Sin embargo, no todas las normas constitucionales tienen el mismo grado de aplicabilidad. En efecto, hay algunas, por ejemplo, las que regulan los derechos fundamentales y las libertades públicas, previstas en los artículos 14 a 38. de la C.E., que en cuanto reconocen determinados derechos subjetivos de la persona, son de ineludible observancia y aplicación para todos los poderes públicos, aunque no hayan sido desarrolladas por ley, que en todo caso deberá respetar el contenido esencial de tales derechos fundamentales y libertades públicas que, además, se tutelarán por la vía del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, previsto en el artículo 161.a). Incluso en el artículo 53, apartado 2, prevé un sistema especial de protección jurisdiccional y constitucional: un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas que las normas constitucionales reconocen y garantizan en los artículos 14 a 30.

Otras normas constitucionales como las que nos ocupan, relativas a los principios rectores de la política social y económica (arts. 39 a 52 C.E.), en opinión de GÓMEZ DE LA ESCALERA (55), sólo obligan a los poderes públicos a no actuar en contra de sus mandatos prohibiendo toda disposición legal o reglamentaria («legislación positiva»), actividad jurisdiccional («práctica judicial») o actuación administrativa («actuación de los poderes públicos») que los contradigan, pero sin crear directamente derechos subjetivos que puedan invocarse ante la «jurisdicción ordinaria» hasta tanto no existan las leyes que los desarrollen (lo que, *a sensu contrario*, quiere decir que ante la jurisdicción del Tribunal Constitucional podrán invocarse sin necesidad de leyes de desarrollo) (art. 53.3 C.E.).

En definitiva, los principios rectores de la política social y económica son, como apunta BASSOLS COMA (56), «fuente de cláusulas sociales modulares de los derechos económicos y pueden devenir auténticos derechos a través de la legislación concreta de desarrollo, legislación que no necesariamente siempre tiene que ser general ni estatal, pudiendo las Comunidades Autónomas legislar, dentro de los límites constitucionales, en estas materias».

(55) GÓMEZ DE LA ESCALERA, Carlos Rafael: «El control judicial de la constitucionalidad de las leyes. La "cuestión de inconstitucionalidad" del artículo 163 de la Constitución española», en *La Ley, Revista Jurídica Española*, 27 de septiembre de 1985.

(56) BASSOLS COMA: *Constitución...*, cit., p. 100.

La eficacia jurídica de los principios informadores del orden socio-económico podrá exigirse, periódicamente, como directrices constitucionales vinculantes o pretensiones jurídicas, en la Ley de Presupuestos y en la Ley de Planificación Económica.

4. DERECHOS Y LIBERTADES SOCIO-ECONOMICAS

4.1. INTRODUCCIÓN

Los derechos y libertades socio-económicas que la Constitución reconoce son: el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo y la libertad de empresa.

El régimen jurídico de estos derechos económicos difiere, formalmente, del que la Constitución española prevé para los derechos fundamentales y las libertades públicas, pues mientras que el contenido esencial de los derechos económicos se determinará por una «ley ordinaria», en cambio una «ley orgánica» será la que desarrolle los derechos y libertades fundamentales, conforme dispone el artículo 81, apartado 1, de la C.E.

Pero es que, además, materialmente los derechos fundamentales y las libertades públicas representan la concreción de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, valores superiores que configuran el Estado social y democrático de Derecho. Constituyen, por tanto, atributos consustanciales de la persona humana y, en este sentido, anteriores a la organización política estatal que debe reconocerlos, ampararlos y, sobre todo, desarrollarlos.

Por el contrario, los derechos de naturaleza económica tienden a facilitar la integración de la persona en el proceso productivo; de ahí la generalidad, la precisión y el carácter absoluto con el que se formulan los derechos y libertades fundamentales, frente a la concreción, el relativismo y la flexibilidad de las valoraciones económico-sociales inherentes al contenido esencial de los derechos socio-económicos.

Sin embargo, *«los derechos y libertades socio-económicas constituyen manifestaciones de la libertad personal y, en la medida en que el libre desarrollo de la personalidad en una sociedad de consumo adquiere, necesariamente, una dimensión económica, son, también, fundamentos del orden político y de la paz social».*

4.2. EL DERECHO DE PROPIEDAD

El artículo 33 de la C.E. proclama lo siguiente:

«1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.»

En primer lugar conviene señalar que la Constitución española no configura la propiedad como un «derecho fundamental» sino que, consecuentemente con las exigencias y principios de un Estado «social», la sitúa entre «los derechos y deberes de los ciudadanos», abandonando la idea de «atributo de la personalidad», inherente a la tesis dominical de signo individualista y presupuesto del artículo 348 del Código Civil. En segundo término, la «función social» del derecho de propiedad, además de delimitar su contenido, implica una nueva orientación del dominio hacia el «principio de solidaridad».

Según MONTES (57), la intervención legislativa ha de asegurar la conexión entre el interés público y el interés del propietario, pero no a anular la propiedad privada de donde se obtiene, añade el citado autor, la siguiente composición de relaciones:

a) La «función social» es el criterio delimitador del contenido de los derechos.

b) El «contenido esencial» es el límite de la intervención legislativa que sólo puede ser sobrepasado actuando mediante indemnización (expropiación), y

c) La «garantía» de la propiedad resulta de la combinación entre los elementos anteriores. La «función social» configura o define el contenido a través de las leyes. Las leyes, dictadas ateniéndose al criterio de la función social, no pueden disminuir el «contenido esencial» del dominio salvo expropiación, so pena de inconstitucionalidad.

Ahora bien, el citado artículo 33 debe interpretarse conjuntamente con otras instituciones constitucionales de naturaleza socio-económica, puesto que en la sociedad actual es imposible definir la propiedad privada en abstracto sin hacer referencia al medio ambiente y a la utilización racional de todos los recursos naturales; a la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran; y a la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Asimismo, preciso será conectar el derecho a la propiedad privada con la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración prevista en el artículo 106, apartado 2, en virtud del cual:

«Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.»

(57) MONTES, V. L.: *La propiedad privada en el sistema de Derecho civil contemporáneo* (Un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978). Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1980, pp. 204 y 211.

Particular interés ofrece, a efectos de delimitar el régimen jurídico de los bienes, la figura de los bienes de dominio público y de los comunales, que serán regulados por ley conforme a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y desafectación. En principio, quedan excluidos del dominio privado los bienes que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, según prescribe el artículo 132, apartado 2, de la C.E.

El compromiso político del Estado de Derecho con la sociedad en general y con la clase trabajadora en particular, se hace patente en dos preceptos constitucionales de gran trascendencia socio-económica. De un lado, el artículo 128, apartado 1, proclama que:

«Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general.»

Es decir, que el Patrimonio nacional formado por el conjunto de bienes o valores económicos estimables en dinero o afectión, ya sean de titularidad pública o privada, está supeditado al bien común.

De otra parte, el artículo 129, apartado 2, obliga a la Administración a «establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción», cuya titularidad privada representa la contradicción básica del sistema económico capitalista, por lo que el citado precepto insta a los poderes públicos a «promover eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas».

En definitiva, como expuse en otro lugar (58), *«la propiedad es un derecho de la persona limitado a la consecución de un bien común»*. Es, por tanto, un derecho de naturaleza «social».

4.3. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

El artículo 33, apartado 3, de la C.E. declara que:

«Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.»

Toda expropiación exige la correspondiente indemnización, lo que supone proscribir el régimen jurídico de la confiscación de bienes y derechos, si bien es cierto que conforme a la declaración constitucional la indemnización no tiene por qué ser «previa» a la expropiación.

(58) Véase MARTOS NUÑEZ: *El delito de recepción*, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 1985, p. 159.

La Constitución garantiza el «principio universal de la indemnización expropiatoria para todo tipo de expropiaciones», sea cual fuere su naturaleza, pues ésta forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad, cuya disminución compete exclusivamente al Estado (art. 149.1.18 C.E.), que habrá de determinar la indemnización en función de la clase de bienes o derechos objeto de expropiación.

La situación es más compleja si se trata de «bienes demaniales», es decir bienes privados que han ingresado en el ámbito del dominio público. Sobre todo, si tenemos en cuenta, de un lado, la cláusula abierta del artículo 132, apartado 2, de la C.E., conforme a la cual los bienes que determine la ley pasarán a formar parte, automáticamente, del dominio público estatal y, de otro, la ausencia de concreción en el texto constitucional de los fines esenciales del demanio, o sea, el uso común al que están afectados los bienes demaniales; el servicio público que prestan y el fomento de la riqueza nacional al que están destinados.

Por consiguiente, si no existe previa apropiación de estos bienes, la institución de las «Reservas» prevista en el apartado 2 del artículo 128 de la C.E. —que autoriza a reservar por ley al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio— y la simultánea demanialización son instrumentos jurídico-constitucionales bastantes para cubrir la hipótesis propuesta. En caso contrario, la demanialización deberá justificarse en atención, según BASSOLS COMA (59), «al interés público cualificado para apartar estos bienes de la propiedad privada o en la idea de proporcionalidad en el supuesto de bienes mixtos (por ejemplo, el caso de las aguas públicas y privadas) y arbitrarse la correspondiente indemnización por entrañar una expropiación legislativa».

4.4. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA

El artículo 38 de la C.E. proclama lo siguiente:

«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.»

Los problemas jurídico-constitucionales que entraña el citado precepto, se remiten a las consideraciones ideológicas y socio-económicas siguientes:

- La empresa como derecho y ejercicio de libertad ciudadana.
- La economía de mercado como marco socio-económico del derecho a la libertad de empresa, y

(59) BASSOLS COMA: *Constitución...*, cit., p. 127.

- Los principios informadores de la libertad de empresa: defensa de la productividad conforme a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

4.4.1. *Los elementos constitutivos*

Los elementos constitutivos del derecho que nos ocupa son: la empresa, la economía de mercado y los principios informadores de la libertad de empresa.

Por lo que se refiere a la empresa, «*organización de capital y de trabajo destinada a la producción o a la mediación de bienes o de servicios para el mercado, a fin de obtener un beneficio*», interesa destacar que la Constitución española prevé un «*sistema de economía mixta*», cuyos sujetos económicos son, tanto las personas físicas o jurídicas privadas como las personas jurídico-públicas, ya que el artículo 128, apartado 2, de la C.E. reconoce «*la iniciativa pública en la actividad económica*», pudiéndose, incluso, mediante ley, «*acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general*».

Por consiguiente, la libre iniciativa económica privada coexiste con la capacidad económica de los entes públicos, legitimados en concurrencia con aquélla o en exclusiva (cuando la ley les reserva recursos o servicios esenciales, particularmente monopolios), para asumir competencias socio-económicas.

Ahora bien, en la actual sociedad de consumo, el fenómeno empresarial adquiere una complejidad extraordinaria proporcionada a la creciente demanda de nuevos bienes y servicios que la moderna tecnología proporciona. En este contexto, la libertad de empresa adquiere una dimensión jurídica notablemente mayor que la clásica libertad de comercio e industria, según ha puesto de relieve la Decisión del Consejo Constitucional francés de 16 de enero de 1982, sobre las Nacionalizaciones, que a la luz de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ha proclamado que la libertad de empresa en los términos del artículo 4 de la Declaración, consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro, y no estaría preservada si «*des restriction arbitraires ou abusives etaient apportées a la liberté d'entreprendre*» (60).

La economía de mercado, por su parte, constituye el marco socio-económico en el que la Constitución española sitúa el derecho a la libertad de empresa. Constituye, pues, el escenario económico en el que los empresarios y los consumidores orientan el proceso productivo, en base a las leyes de la oferta y la demanda.

Los presupuestos jurídicos de la economía de mercado han sido

(60) Citada por L. FAVOREU en «Nationalisations et Constitution», *Económica*, 1982, p. 343.

suministrados, tradicionalmente, por el Derecho Privado mediante la libre determinación de los factores productivos, la libertad de acceso y permanencia de los empresarios en el mercado, el libre juego de la concurrencia y la competencia, la libertad de contratación, la capacidad de autodeterminación y gestión de la empresa, la libertad de apropiación del beneficio empresarial, en base a la asunción del riesgo, y la libertad de los consumidores para orientar sus preferencias sobre las ofertas del mercado.

No obstante, la realidad ha demostrado la existencia de graves comportamientos disfuncionales en el mercado que han suscitado la intervención de la Administración Pública, limitando la autonomía privada con los instrumentos jurídicos propios del Derecho Público económico, toda vez que en el sistema económico capitalista la concurrencia perfecta en el mercado es sustituida por prácticas anómalas de oligopolios y monopolios que implican la negación de la libertad de empresa, condicionan la producción económica e influyen, negativamente, en el ejercicio del poder político.

Por todo ello, el concepto jurídico indeterminado «en el marco de la economía de mercado», no puede entenderse al margen de las necesarias intervenciones administrativas y limitaciones de la libre autonomía de la voluntad privada que el orden público económico demande.

Por último, el inciso segundo del artículo 38 contempla los principios informadores de la libertad de empresa. Para GARCÍA PELAYO (61) este confuso texto puede ser interpretado como «protección del derecho subjetivo para crear y mantener empresas y como derecho de la empresa para decidir sus objetivos y desarrollar su propia planificación». Sin embargo, el citado precepto constitucional admite otra lectura, en mi opinión más ajustada a su letra y espíritu, en los siguientes términos:

«Los poderes públicos garantizan y tutelan el ejercicio del derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, sin menoscabo del necesario control sobre la productividad total de la actividad empresarial, conforme a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.»

Entre las cláusulas de concreción de la acción protectora de los poderes públicos sobre el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, destaca la prevista en el artículo 130, apartado 1, de la C.E., a cuyo tenor el Estado deberá procurar la modernización y desarrollo del «todos los sectores económicos»; es decir, de las diversas ramas de la actividad empresarial.

El ámbito de aplicación de la defensa de la productividad que los

(61) GARCÍA PELAYO, M.: «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 42.

poderes públicos garantizan, comprende un conjunto de medidas orientadas a mejorar los niveles de explotación y potencialidad económica, mediante:

- La transformación de la estructura productiva nacional.
- El crecimiento económico.
- La renovación tecnológica, y
- El incremento de la competitividad internacional de la economía española.

A la consecución de estos objetivos económicos fundamentales, se orientan una serie de medidas contempladas en el Real Decreto Ley 8/1983, de 30 de noviembre y la Ley 27/1984, sobre Reconversión e Industrialización en relación con los sectores o grupos de empresas que «se encuentran en situación de crisis de especial gravedad y la recuperación del mismo se considere de interés general».

La reconversión industrial tiende, primordialmente, a mejorar la productividad de las empresas o sectores económicos en crisis. Incide en la organización empresarial saneando su composición financiera y modernizando su estructura productiva y tecnológica, lo cual implica ciertas limitaciones del principio de la autonomía de la gestión empresarial privada, como supone la integración forzosa de la empresa afectada en sociedades de reconversión. La reconversión industrial es, por tanto, una medida estatal de política económica en defensa de la productividad de la empresa ante la actual situación de crisis económica a la que hay que sumar su elevado coste social en detrimento de la conservación de los puestos de trabajo afectados por la reestructuración empresarial.

En definitiva, la reconversión industrial constituye la más notoria manifestación de la planificación económica sectorial en las empresas privadas que, en justicia, no deberían soportar, únicamente, los trabajadores, pues una política de Estado que pretende alcanzar la estabilidad económica debe garantizar el empleo a todos los trabajadores o bien, en caso de reestructuración empresarial, «*promover nuevas actividades laborales en consonancia con las modificaciones que la reconversión introduzca en la empresa o sector económico afectado*», a fin de dar cumplimiento a los intereses tutelados por el artículo 38 de la C.E.:

- La defensa de la economía de mercado.
- La defensa de los sujetos económicos: empresarios, trabajadores y consumidores.
- La defensa de la política económica intervencionista.

4.4.2. *El contenido esencial*

El contenido esencial del derecho a la libertad de empresa se deduce de los siguientes aspectos:

- a) Las iniciativas de libre empresa.
- b) La naturaleza de la actividad empresarial.
- c) El marco de desarrollo de la libertad empresarial.
- d) La gestión operativa de la libertad de empresa, y
- e) La reforma del Derecho Mercantil y sancionador.

a) *Las iniciativas de libre empresa.*

En principio, el empresario puede organizar los elementos personales y materiales que estime convenientes para la producción y creación de aquellos bienes y servicios que, considere, demanda el mercado. La iniciativa empresarial privada, por tanto, es ilimitada, salvo en los siguientes sectores socio-económicos:

- El régimen jurídico-público de la «Seguridad Social» y de la «salud pública», por imperativo de los artículos 41 y 43 de la C.E., respectivamente, y
- La institución de las «Reservas» al sector público de «recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio», conforme ordena el apartado 2 del artículo 128 de la C.E.

b) *La naturaleza de la actividad empresarial.*

Por lo que se refiere a la indole de la actividad empresarial, conviene diferenciar, de una parte, la actividad desarrollada y, de otra, los productos en que se materializa dicha actividad. En cuanto a la actividad, las limitaciones de la libertad de empresa comprenden:

- «*Prohibiciones absolutas*» por razones de protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios, el medio ambiente y el orden público.
- «*Prohibiciones relativas*» que adoptan la forma de autorizaciones o licencias administrativas para comprobar la compatibilidad de la actividad empresarial con los intereses económicos generales.
- El «*servicio público*» que aunque la Constitución no lo contempla explícitamente, hay que admitir la legitimación de las restricciones específicas que pueden imponerse frente al régimen general, sin perjuicio de considerar, como subraya BASSOLS COMA (62), «la posible inconstitucionalidad de las concesiones en régimen de monopolio y el *numerus clausus* en las actividades reglamentarias de especial interés público».

Y, sobre los productos de las actividades empresariales desarrolladas, la citada Ley de defensa de los consumidores y usuarios arbitra

(62) BASSOLS COMA: *Constitución...*, cit., p. 149.

procedimientos y prevé sanciones que protegen eficazmente la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos (63).

c) *El marco de desarrollo de la libertad empresarial*

Se basa en el principio de organización y disciplina de la economía de mercado en el marco de la libertad de empresa, por razones de orden público económico, que impone restricciones a la autonomía de la libertad contractual (por razones de interés público y de terceros protegidos) y tutela la libre competencia (Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia).

d) *La gestión operativa de la libertad de empresa*

Frente a la vinculación social del derecho a la propiedad privada, el derecho a la libertad de empresa, por el contrario, exige una dinámica autónoma de gestión económica.

Las exigencias de la economía nacional y, en su caso, de la planificación, previstas en el artículo 38 de la C.E., coexisten con la libertad de empresa por la vía de la «*economía concertada*», mediante la concesión a las empresas de estímulos económicos y financieros como contrapartida a la aceptación por parte de éstas de las obligaciones productivas que los poderes públicos les impongan para satisfacer las necesidades generales.

No obstante, el principio de la libre gestión operativa de la empresa encuentra en el texto constitucional dos limitaciones fundamentales:

De una parte, «las diversas formas de participación de los trabajadores en la empresa que los poderes públicos promoverán eficazmente» (art. 129, apartado 2) y, de otra, que el Estado acuerde, mediante ley, «la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general» (art. 128, apartado 2).

e) *La reforma del Derecho Mercantil y sancionador*

La complejidad de la actividad socio-económica y de sus técnicas operativas, obligan a una revisión de los fundamentos del Derecho Mercantil y sancionador, tanto a nivel nacional como internacional, pues como señala la Recomendación de la Comunidad Económica Europea de 25 de junio de 1981:

«la actividad mercantil constituye potencialmente un factor criminológico que demanda una terapéutica penal y sancionadora administrativa adecuada a los tiempos actuales» (64).

(63) Sobre el «delito alimentario» véase, por todos, MARTOS NÚÑEZ: «Protección...», cit., pp. 447 y ss.

(64) Véase BOLETÍN DE LEGISLACIÓN EXTRANJERA, Cortes Generales, núm. 18 (marzo, 1983), pp. 266-321.

Por consiguiente, «el derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, es compatible con la tipificación de figuras jurídico-penales capaces de prevenir y, en su caso, reprimir la delincuencia socio-económica». Se trata, pues, como sostiene BAJO FERNÁNDEZ (65), «de conseguir una clarificación del escenario de la libre competencia creando las condiciones necesarias para que triunfe el mejor, sin la utilización de medios ilícitos de abuso de los más débiles».

4.5. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

El fundamento de la política económica intervencionista radica, según BAJO FERNÁNDEZ (66), en «la necesidad moderna de proteger la economía en su conjunto como un interés distinto que debe ponerse al lado de los intereses particulares de propiedad, patrimonio y fe contractual». De ahí que los fines institucionales de la planificación sean, conforme al apartado 1 del artículo 131 de la C.E., los siguientes:

- 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.

El ámbito funcional y operacional de la planificación económica comprende la actividad económica general, es decir, todo el orden o sistema económico integrado por el conjunto de iniciativas públicas y privadas encaminadas a la producción de bienes y servicios. Su eficacia es tal que en el plano jurídico-privado, la garantía y protección del ejercicio del derecho a la libertad de empresa y la defensa de la productividad se hace efectivas conforme a las necesidades de la «economía general» (art. 38 de la C.E.). Asimismo, las competencias que las Comunidades Autónomas asumen en la agricultura y la ganadería, así como las relativas al fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, han de ejecutarse de acuerdo con la «ordenación general de la economía» o dentro de los objetivos marcados por la «política económica nacional» (art. 148.7 y 13, respectivamente). Y, en definitiva, es el Estado quien tiene competencia exclusiva sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 de la C.E.), que puede tener carácter «sectorial» en virtud del artículo 130, apartado 1, de la C.E. del que emana la obligación del Estado de modernizar y desarrollar «todos los sectores

(65) BAJO FERNÁNDEZ: «El Proyecto...», cit., pp. 441 y s.

(66) BAJO FERNÁNDEZ: «El Proyecto...», cit., p. 440.

económicos», a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles, contribuyendo de esta suerte a erradicar las desigualdades socio-económicas todavía existentes.

El modelo constitucional prevé una planificación «indicativa» u «orientativa» del sistema económico, tendente hacia el logro de los objetivos constitucionales de forma unitaria y coordinada con todos los sujetos económicos, públicos y privados. La política de estabilidad económica, que garantiza un orden económico y social justo que asegura a todos los ciudadanos una digna calidad de vida, constituye el marco planificador en el que coexisten dos instancias planificadoras: El Estado, de una parte, y las Comunidades Autónomas, de otra.

Sin embargo, la coherencia que requiere el modelo constitucional de planificación dificulta, en gran medida, su viabilidad práctica, sobre todo en tiempos de crisis económica nacional e internacional. De forma que, en opinión de BASSOLS COMA (67), «sólo a través de una alta dosis de voluntarismo político y de confianza en el dominio de las estrategias y resortes económicos parece que podrá afrontarse una planificación de esta naturaleza».

Por otra parte, el modelo de planificación económica consagrado por nuestra Constitución no significa, en absoluto, la desaparición integral por una actuación pública; antes al contrario, ambas modalidades de actuación socio-económica han de coexistir en sus respectivos ámbitos: de un lado, la libertad de empresa como un derecho subjetivo del ciudadano para destinar el capital a la producción de bienes e intercambio de servicios, con vistas a la obtención de un beneficio; y, de otro, la planificación económica, como una fórmula de coordinación de la política económica, susceptible de realizar las perentorias reformas estructurales socio-económicas.

En este sentido interesa destacar, por su trascendencia económica, la «Loi n.º 83-645 du 13 Juillet 1983, définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la nation pour le 9.º Plan (première loi du Plan)». Su único artículo precisa que:

«El informe sobre el 9.º Plan de desarrollo económico, social y cultural, es aprobado en tanto que define para el período 1984-1988 las alternativas estratégicas, los objetivos y las grandes acciones.»

En efecto, el Noveno Plan de Desarrollo Económico, Social y Cultural francés para el período referido, parte de dos premisas fundamentales (68):

— Resistir en un mundo peligroso y en una sociedad en cambio, y

(67) BASSOLS COMA: *Constitución...*, cit., pp. 234 y s.

(68) Véase JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, 17 de julio de 1983, páginas 2 y ss.

- Conquistar un nuevo desarrollo mediante la posibilidad de nuevas fuerzas tecnológicas.

La estrategia global pretende modernizar Francia. Los objetivos son los siguientes:

- La autoridad de Francia en el mundo.
- Una política global de empleo.
- El futuro de los jóvenes.
- La reducción de las desigualdades y la solidaridad.
- Vivir mejor, y
- El equilibrio del territorio.

Los instrumentos jurídico-económicos para la consecución de estos objetivos son:

- La responsabilidad y la descentralización.
- La modernización de la industria y la modificación del aparato productivo.
- La formación, la investigación y la innovación, y
- La renovación cultural.

Las condiciones esenciales para el logro de los citados objetivos afectan al:

- Resurgimiento de los intercambios exteriores, y
- Al rigor en la utilización de los recursos.

Finalmente, las grandes acciones planificadoras se orientan a los siguientes sectores socio-económicos y culturales:

- Modernizar la industria y asegurar la modificación del aparato productivo.
- Restablecer y consolidar el equilibrio de los intercambios exteriores.
- Perseguir una política global de empleo.
- El imperativo científico, técnico y cultural.
- Contribuir al desarrollo del tercer mundo.
- Permitir a los jóvenes construir su futuro.
- Tender a una mayor equidad y simplicidad en la fiscalidad y las cotizaciones sociales.
- Lograr la descentralización, desconcentración y equilibrar el territorio.
- Mejorar la vida cotidiana de los franceses.
- Dinamizar y modificar los comportamientos financieros según las orientaciones del Plan, y, por último,
- Hacer del plan la causa de todos los franceses.

En significativo contraste con la precisión y minuciosidad con las que se prevén los objetivos socio-económicos y culturales del citado Plan, la Constitución francesa de 1958, a diferencia de la Constitución española de 1978, no articula en su sistema jurídico-constitucional los «Principios rectores de la política social y económica», remitiéndose aquélla a la ley para que ésta fije las reglas concernientes a determinados aspectos socio-económicos, tales como:

- Las nacionalizaciones de empresas y las transferencias de propiedad de empresas del sector público al sector privado.
- Los principios fundamentales del régimen de la propiedad, los derechos reales y las obligaciones civiles y comerciales.
- Los principios fundamentales del derecho del trabajo, del derecho sindical y de la seguridad social.
- Las leyes financieras que determinen los recursos y las cargas del Estado en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica, y
- Las leyes de planes que determinen los objetivos de la acción económica y social del Estado (art. 34 de la Constitución francesa).