

17/5. 87

Donación

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada



17-20

1989-1992

2.^a época



Consejo Directivo

Presidente: Fermín Camacho Evangelista
Decano de la Facultad de Derecho
Director de la Revista: Lorenzo Morillas Cueva
Secretario: Ramón Herrera Campos
Vocales: Pedro Resina Sola
José Antonio López Nevot
Antonio Miguel Carmona Alvarez

© UNIVERSIDAD DE GRANADA.
FACULTAD DE DERECHO.
Revista de la Facultad de Derecho. 17-20/1989-91 (Publicado en 1992).
ISSN: 0212-8217. Depósito legal: GR. 26/1984.
Edita e imprime: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada. Campus Universitario de Cartuja. Granada.
Printed in Spain

Impreso en España

Indice



Doctrina

- Ignacio Jiménez Soto, *Principios generales del ordenamiento disciplinario deportivo español*, p. 9.
- Manuel López Aranda, *El matrimonio religioso en los acuerdos entre el Estado y las confesiones acatólicas en España*, p. 31.
- Juan López Martínez, *Nuevas relaciones entre la Administración tributaria y los administrados, repercusiones jurídico-dogmáticas*, p. 51.
- Joaquín Mantecón Sancho y Daniel Tirapu Martínez, *La enseñanza de la religión en el sistema educativo público*, p. 128.
- Lorenzo Morillas Cueva, *La contaminación del medio ambiente como delito. Su regulación en el Derecho penal español*, p. 145.
- Agustín Ruiz Robledo, *El ordenamiento jurídico europeo y el sistema de fuentes español*, p. 164.

Ponencias

- Ferrando Mantovani, *Las "constantes" acerca de los problemas fundamentales de las ciencias criminales*, p. 191.
- Lorenzo Morillas Cueva, *De nuevo sobre los delitos de desacato*, p. 211.

Legislación

- Manuel Bonachela Mesas y Susana Ruiz Tarrías, *El modelo de Consejo Económico y Social recogido en la Constitución de 1978. A propósito de la Ley 21/1991, de 17 de junio*, p. 235.

Jurisprudencia

Miguel Pasquau Liaño, *Sentencia AP Vizcaya de 20 de junio de 1990: Impugnación de acuerdo de comunidad de propietarios denegando obras de supresión de barreras arquitectónicas. Alcance de la protección constitucional de los disminuidos físicos. Equidad. Aplicación directa de la Constitución*, p. 279.

José Antonio Navarro Fernández, *Comentario de la S.T.S. (Sala 1.ª de 27 de octubre de 1990. Sobre responsabilidad civil extracontractual*, p. 285.

Ceferino Bustos V., *Sentencia comentada. Declaración unilateral de voluntad. Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1990*, p. 291.

Inmaculada B. Valdivia, *Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de M.ª José Jiménez Díaz, Reseña sentencias Tribunal Supremo. (Sala 2.ª). Enero 1990*, p. 307.

Jesús Barquín Sanz, *Reseña sentencias Tribunal Supremo. (Sala 2.ª). Febrero 1990*, p. 319.

Pilar Fernández Pantoja, *Reseña sentencias Tribunal Supremo. (Sala 2.ª). Marzo 1990*, p. 331.

M.ª José Jiménez Díaz, *Reseña sentencias Tribunal Supremo. (Sala 2.ª). Abril 1990*, p. 345.

Jesús Barquín Sanz, *Reseña sentencias Tribunal Supremo. (Sala 2.ª). Mayo 1990*, p. 361.

Pilar Fernández Pantoja, *Reseña sentencias Tribunal Supremo. (Sala 2.ª). Junio 1990*, p. 371.

Rossana González González, *Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de julio de 1989 en el asunto "Unión Alimentaria Sanders, S. A."*, p. 389.

Carmen López-Jurado Romero, *Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, p. 395.

Augusto J. Piqueras García, *La sentencia del T.I.J. de 13 de septiembre de 1990 sobre la solicitud de intervención de Nicaragua en el asunto de la diferencia fronteriza terrestre, insular y marítima entre El Salvador y Honduras*, p. 401.

Bibliografía

Revista de Libros, p. 409.

Revista de Revistas, p. 413.

Miscelánea

M.ª Rosario García Paredes, *La biblioteca jurídica*, p. 425.

Antonio Marín López y Luis Francisco Carrillo Pozo, *Curso de Derecho del comercio internacional III*, p. 435.

M.ª del Carmen Pérez-Jiménez y Jiménez, *Utilización exclusiva de elementos comunes en la propiedad horizontal*, p. 447.

José María Suárez López, *El abono de la prisión provisional. Posibilidades de una reforma*, p. 461.

Manuel Bonachela Mesas (*)
Susana Ruiz Tarrías (**)

El modelo de Consejo Económico y Social recogido en la Constitución de 1978 A propósito de la Ley 21/1991, de 17 de junio (***)

1.—Introducción

La definición del Estado como “social” en el artículo 1. 1.º de la Constitución de 1978 ha dado lugar a múltiples y, en ocasiones, brillantes análisis teóricos que subrayan tanto sus orígenes históricos y doctrinales como, lógicamente, sus posibles repercusiones de cara al desarrollo, aplicación e interpretación de la Constitución (*Cfr.* Garrorena Morales, A., 1984, etc.).

En síntesis, podría aceptarse como correcta la apreciación de que el sentido inicial con el que se recoge en la Constitución el calificativo de “social”, adjetivando al Estado, tiene por finalidad no sólo el establecimiento de un “orden para la acción”, sino también convertir al Estado en “instrumento de la acción”.

En este contexto, el presente trabajo se plantea con un objeto muy limitado, por cuanto pretende acercarse a la definición del Estado como “social” no a partir del análisis del artículo 1. 1.º de la Constitución —como, por lo demás, suele ser habitual y ortodoxo en la doctrina constitucional, tratando de precisar los caracteres y límites del concepto y sus repercusiones en el conjunto del texto constitucional—, sino mediante el estudio de una de las instituciones previstas en el Título VII de la Constitución —el

(*) Profesor titular de Derecho constitucional.

(**) Becaria de Iniciación a la Investigación del Departamento de Derecho constitucional.

(***) Agradecemos al profesor Dr. D. José Luis Monereo Pérez las sugerencias aportadas para la realización del presente trabajo.

Consejo Económico y Social—, lo cual no sólo plantea el problema de la relevancia que éste pueda tener respecto al núcleo de ideas y problemas albergados bajo la denominación de “Estado social” sino, también, el de las limitaciones propias de todo análisis de una institución que se mueve en un terreno fronterizo a varias ramas jurídicas.

Se trata de subrayar desde este momento, en definitiva, tanto el carácter limitado del objeto de estudio que se aborda como la posibilidad y necesidad de su tratamiento constitucional, aunque, en este último contexto, interesa precisar, además, que si bien el Título VII es el marco general de referencia adoptado, dentro del mismo se analizan tan sólo algunos de sus preceptos, aquellos que suelen tomarse habitualmente como puntos de referencia para perfilar esa definición del Estado como “social”, así como, al mismo tiempo, para “concretar” la “acción” desarrollada por ese Estado en el campo de las “políticas públicas” y, en consecuencia, los “instrumentos” de que éste dispone para llevarlas a cabo.

Por ello, resultará inevitable una mínima referencia tanto a los contenidos doctrinales originarios en que suelen situarse en la actualidad los antecedentes del Estado “social” como al problema del “modelo económico” incorporado o posible a partir de la Constitución y, en concreto, al conjunto de “instrumentos” que se establecen en la misma para tratar de desarrollar tales “políticas públicas”, aunque, como se mencionaba anteriormente, la atención del presente trabajo se centra en el análisis del Consejo Económico y Social, en tanto que uno de los “instrumentos” que contribuye a definir uno de los aspectos posibles más relevantes del “modelo económico”—la planificación—, cuyo papel, por lo demás, suele ser subrayado en las discusiones sobre si el “Estado social” supone un intento de “superación funcional” de las disfuncionalidades propias del Estado liberal, o una “superación dialéctica” de éste por un nuevo Estado y, en consecuencia, sobre el papel que cumple este Estado respecto a la organización económica que le subyace.

En base a este marco general de referencia serán analizados los modelos de Consejos Económicos y Sociales, obviando, por tanto, en su totalidad, el amplio análisis doctrinal y jurisprudencial relativo al artículo 1. 1.º de la Constitución que, a estos efectos, se considera conocido, así como, en menor medida, el relativo a la definición y caracteres generales de la que doctrinalmente suele definirse como ‘Constitución económica’ (Cfr. García Pelayo, M., 1979; Bassols Coma, M., 1985, etc.), si bien se ha de hacer mención expresa al hecho de que las páginas que siguen tan sólo pretenden constituir una aproximación general al tema, necesitadas de posteriores precisiones, especialmente de carácter positivo y jurisprudencial.

2.—El marco histórico y doctrinal de referencia en los análisis sobre el “Estado social”

a) *El contexto histórico de partida*

Como afirma M. García Pelayo, históricamente el Estado social significa “el intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial” (1980: 18).

Este proceso de “adaptación” tiene sus orígenes en el siglo pasado, en tendencias que entonces trataban de regular aspectos parciales de la sociedad y que en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial adquieren caracteres de “generalización, integración y sistematización”.

En este sentido, como resulta conocido, desde la perspectiva actual suele admitirse comúnmente que, para la ideología liberal, Estado y sociedad constituían esferas idealmente separadas, de modo que la ideología liberal “clásica” consideraba al libre juego de las fuerzas sociales y económicas, gracias a una “mano invisible”, capaz de proporcionar, a la larga, la “mayor felicidad posible al mayor número posible” (López Guerra, L., 1980: 314).

El Estado asumía, por tanto, una doble función, de defensa de ese desarrollo “espontáneo” de la sociedad frente a los enemigos exteriores, y de policía, frente a las agresiones interiores, al mismo tiempo que trataba de procurar los servicios básicos que hicieran posible el “desarrollo social” (obras públicas, administración de justicia, etc.).

En este contexto, a lo largo del siglo pasado se desarrolla en algunos países industrializados una “política social” cuyo objetivo inmediato era “remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población”, arbitrando, sectorialmente, medidas destinadas a remediar algunos de los peores defectos de aquellas sociedades.

La industrialización, “el maquinismo”, había mostrado, desde principios de siglo, los efectos profundamente desiguales que implicaba la organización capitalista de la economía, incluso para autores calificados de “liberales”, como J. Ch. L. Simone de Sismondí, quien tras observar los resultados sociales y económicos a que había dado lugar la crisis inglesa de 1815, se mostraba hostil hacia el sufragio universal y partidario de una sociedad de pequeños propietarios campesinos que cultivaran la tierra según métodos intensivos, con el concurso de un Estado que cuidara el orden, el bienestar y la eficacia (“Nuevos principios de economía política o la riqueza en sus relaciones con la población”, 1819).

Aunque no compartieran sus conclusiones, su descripción de las consecuencias derivadas de los procesos de industrialización puede considerarse aceptada por autores de diferentes escuelas de pensamiento durante la primera mitad del siglo XIX, que observaban como la supuesta igualdad inicial de oportunidades y la libre búsqueda de la felicidad no se lograban tan fácilmente como afirmaban los teóricos políticos y los economistas liberales cuando, en una economía de "mercado libre", surgían situaciones de profunda injusticia y desigualdad a las que daba lugar, precisamente, la organización económica capitalista.

Por lo demás, incluso durante la vigencia teórica del Estado del "laissez faire" a lo largo del siglo XIX, en todos los países se establecieron medidas arancelarias destinadas a defender determinadas actividades económicas de la competencia exterior —típicamente las manufactureras—, al menos, se decía, hasta el momento en que se encontraran en disposición de competir por sí solas.

Al mismo tiempo, resultaba frecuente la presencia de subsidios públicos estables en algunas actividades económicas que, se afirmaba, convenía desarrollar por razones de "interés nacional", así como la promoción de la educación tecnológica, a través de la creación de Escuelas Técnicas, y, en general, el desarrollo de una "política de fomento" destinada a actualizar, directa o indirectamente, el potencial económico del país.

Frente a aquél "Estado liberal proteccionista" surge el actual Estado social "intervencionista", aunque, en cualquier caso, aquella "política social" resultaba cualitativamente diferente respecto a la que se desarrolla en la actualidad en los países industrializados, dado que ahora extiende sus efectos no sólo sobre aspectos parciales de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, sino también de las clases medias —por lo demás, en considerable aumento como consecuencia de la tecnificación del trabajo y del crecimiento del sector servicios— y, en general, sobre el conjunto de la población. Además, en la actualidad tales medidas no se limitan a las condiciones de "miseria económica" sino que se extienden a otros aspectos, tales como la promoción del "bienestar general", la cultura, el esparcimiento, la educación, la defensa del medio ambiente, la promoción de regiones atrasadas, etc.

Por otra parte, durante el siglo pasado la intervención del Estado en la vida económica tenía carácter subsidiario, tratando de corregir los "malos efectos" o las "deficiencias transitorias" de un sistema que se consideraba "autorregulado", mientras en los actuales países de economía "neocapitalista" tales políticas públicas tienen una dirección permanente y programada respecto al conjunto del sistema económico, sin perjuicio del poder de decisión de las empresas privadas, existiendo la posibilidad para el Estado

no sólo de intervenir en el orden económico sino también de cambiarlo, al menos, se afirma, dentro de ciertos límites y a través de determinados procedimientos.

b) *Las formulaciones teóricas iniciales*

En este contexto, los intentos por conferir a aquél "Estado liberal de Derecho" unos contenidos "sociales", es decir, de otorgar un soporte constitucional a la "fraternidad" al lado de la libertad e igualdad, se remontan a los mismos orígenes de los procesos revolucionarios que, desde finales del siglo XVIII, posibilitarán las teorizaciones sobre el "Estado de Derecho".

En este sentido, E. Forsthoft ha subrayado el hecho de que el Proyecto de Constitución de los girondinos contemplaba, entre los derechos fundamentales, la existencia de "seguros públicos" como "dato sagrado de la sociedad", similares, en su opinión, al catálogo de derechos fundamentales que con el número 21 contenía la Constitución francesa de 1793, aunque, desde su punto de vista, esta primera referencia a la asistencia y previsión social se agota en contenidos programáticos que nada otorgan en concreto, limitándose a proclamar una obligación cuya precisión y cumplimiento se abandona al legislador y a la administración, de modo que, al igual que ocurriera con "el catálogo moralizante" de las obligaciones fundamentales de 1795, no tuvieron ninguna consecuencia jurídica (Forsthoft, E., 1986: 74-75).

Por ello, más específicamente, el origen de la idea de Estado social suele situarse en la revolución europea de mediados del siglo XIX, especialmente en la situación francesa posterior a 1848. En aquellos momentos, R. García Cotarelo afirma que tiene lugar un enfrentamiento entre los que desde la perspectiva actual califica como "socialismo radical o comunismo", aún en estado incipiente, y "socialismo democrático o reformismo", recordando las ironías dedicadas por C. Marx a los proyectos de L. Blanc para organizar algo similar a un Ministerio del Trabajo y unos "talleres nacionales" (García Cotarelo, R., 1986: 43).

En efecto, L. Blanc, recogiendo un tema ampliamente vulgarizado por los saint-simonianos y partiendo de la convicción de que el Estado debía ser el impulsor de las reformas sociales, se proponía organizar el trabajo mediante un plan de reforma encaminado a abolir la concurrencia y a asegurar "el mejoramiento moral e intelectual del destino de todos, mediante el libre concurso de todos y su fraternal asociación". El "aspecto social" de su doctrina, afirma R. García Cotarelo, "quintaesencia de la revolución de 1848", suponía "la conjunción del Estado, del derecho y de la vida pacífica para alcanzar la emancipación de la clase trabajadora", elementos a los

que califica como “el meollo del socialismo democrático, opuesto al socialismo revolucionario, de raíz marxista, cuya actitud respecto al Estado, el derecho y los métodos pacíficos se parece más a la de los anarquistas: en contra” (1986: 44).

Al mismo tiempo, afirmaba L. Blanc, la creación de “talleres sociales” permitiría “a todos los obreros que ofrecieran garantías de moralidad la compra de los instrumentos de trabajo”. Los “talleres” —“síntesis del seguro de paro y de generación pública de empleo en forma rudimentaria”, en opinión de R. García Cotarelo—, ofrecerían la posibilidad de progreso técnico y ventajas en aspectos tales como remuneraciones, calidad de producción, beneficios para los socios capitalistas, etc., hasta el extremo de que, según L. Blanc, competirían victoriosamente con las empresas existentes. De este modo, tras un periodo de transición en el que existiría un sector “libre” junto a otro “nacionalizado”, el sistema de los “talleres” se propagaría poco a poco, hasta terminar por extenderse al conjunto de la economía.

Años más tarde, F. Lassalle mantuvo en Alemania una posición en gran medida similar que, junto a otros extremos, le ocasiona la ruptura con C. Marx y F. Engels desde 1862, pese a proclamarse siempre “marxista”.

En efecto, fundador en 1863 de la “Asociación General de Trabajadores Alemanes”, es, en opinión de A. Garrorena Morales, “inspirador póstumo —junto con otras influencias— de la ideología del Partido Socialdemócrata alemán, tal como quedó definida en el programa de Gotha”, trasladando al socialismo los planteamientos de Hegel respecto al Estado “como único vehículo a través del cual la sociedad puede cumplir el desarrollo racional de sus tensiones históricas” y, en consecuencia, de las tensiones que suponían las reivindicaciones de la clase obrera en la Europa de la época (1984: 31-32).

Estas tendencias, seguidas por marxistas calificados de “revisionistas”, e incluso de “centristas”, consideraban al Estado un instrumento de dominación de clase, pero también una institución que, bajo la presión de los partidos y de las organizaciones obreras, podía conseguir constantes mejoras para las clases trabajadoras. Por tanto, para éstas resultaba de interés conseguir un “Estado fuerte, eficaz y socialmente orientado” que, para el cumplimiento de sus “funciones sociales”, debía desarrollar actividades económicas y administrativas, hasta el punto de considerar que “la futura sociedad socialista es impensable sin un Estado que asegure la dirección del proceso productivo”. En consecuencia, desde estos planteamientos, la lucha de las clases trabajadoras no debía desarrollarse contra el Estado, sino contra determinadas modalidades del mismo, porque aunque la “democracia política” se reconocía como “una forma de dominación de clase”, también se la consideraba “valiosa y definitiva conquista de la civi-

lización, sólo bajo la cual podrá avanzarse hacia la democracia social” (García Pelayo, M., 1980: 15-16).

En definitiva, como afirma R. García Cotarelo, se trata de un socialismo que “cuenta con el Estado para alcanzar sus propósitos sin plantearse previamente su destrucción”. En este sentido, recuerda el “pacto” ofrecido por Bismark a Lassalle y como aquél, al parecer se sintió “influido por Lassalle, luego de la muerte de éste y, sobre todo, por el movimiento del socialismo de cátedra, aunque también debió de contar algo su obsesión por contrarrestar el auge de un poderoso movimiento obrero revolucionario, al igual que sucedería cuarenta años más tarde”. Producto de todo ello, afirma, fue “el peculiar Estado guillermino, que constituye el primer ejemplo de Estado de bienestar en el mundo o *Wohlfahrtstaat*” (1986: 45).

En todo caso, como afirma A. Garrorena, esta orientación de “algunos sectores de la izquierda, partidarios de referir una cierta función social al Estado”, se produce, en su opinión, “a contrapelo de ese “antiestatismo” que secularmente se considera que constituye un rasgo común a toda la tradición socialista”, lo que, desde su punto de vista, “obliga a comenzar rebajando la significación avanzada de la fórmula “Estado social” por referencia al pensamiento de la propia izquierda”, no en vano a partir de C. Marx el establecimiento del “proletariado” como “un nuevo sujeto con el que sustituir al Estado en la conducción de la historia”, permitió desarrollar “en términos estrictamente científicos un pensamiento social capaz de ser “dialéctico” y, a la vez, “antiestatista””. En este sentido, para A. Garrorena, aunque no constituye más que “un símbolo”, tiene interés recordar que “cuando el autor del “El capital” recibió de Bismark un ofrecimiento parecido (aunque menos directo) al que años antes hiciera a Lassalle, Marx se cuidó muy mucho de caer en la red que, por intermediación del canciller alemán, le tendía el Estado prusiano” (1984: 36).

Sin embargo, en su opinión, “la verdadera causa” que ha provocado la “devaluación” del significado “progresista” del Estado calificado como “social” hay que buscarla “en la constante apropiación que del término se ha venido haciendo desde posiciones reformistas y, en consecuencia, inequívocamente conservadoras” (1984: 37).

Este sería el caso de su utilización y sistematización por L. von Stein a mediados del siglo pasado —invocado posteriormente por E. Forsthoff en favor de su argumentación respecto a la consideración del Estado como “poder neutro” en la organización institucional derivada de la Ley Fundamental de Bonn (1986: 60- 62)—, cuando empleaba el calificativo de “social” referido a la Monarquía germánica del siglo XIX, tratando de compaginar el progreso de las clases menos privilegiadas con la conservación de las instituciones más tradicionales, desde la convicción, como subraya M.

García Pelayo, de que había terminado la época de las revoluciones y las reformas políticas para comenzar la de las revoluciones y reformas sociales. En este contexto, el Estado debía intervenir para corregir "los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva", no sólo por una "exigencia ética" sino también "por una necesidad histórica", ya que en opinión de L. von Stein había que optar entre la revolución o las reformas sociales (García Pelayo, M., 1980: 14-15).

En este sentido, L. Díez del Corral afirma que L. von Stein tiene "conciencia clara de la subordinación del Estado real respecto de la clase capitalista de la sociedad industrial", de modo que, para éste, "la independencia del Estado" sólo sería posible si la idea de Estado "encuentra una representación situada por encima de todo interés social", aunque no "indiferente" respecto a los "intereses sociales". Por ello, en su contexto de la caracterización de una "Monarquía social", L. von Stein situaba al monarca "más allá de todo conflicto social", transfiriéndole "la representación de la personalidad, la autonomía y la gloria del Estado" (Díez del Corral, L., 1957: XXXVII-XLVI).

Sin embargo, pese a que tal "Monarquía social" tenía como razón de su existencia, exclusivamente, el desarrollo de actividades de "reforma social", lo cierto es que, en opinión de L. Díez del Corral, tal reforma "no implica radicales alteraciones de estructura" y que, "aunque no es una vaga fórmula política", tiene, en las aspiraciones de von Stein, "un carácter moderadamente revolucionario", entre otros extremos por la convicción de éste de que ni tiene sentido ni resultaba factible el dominio del proletariado (1957: L).

En nuestro país, A. Garrorena afirma que ambos sentidos, "significación progresista" y "conservadurismo reformista" del "Estado social", están presentes a lo largo del siglo pasado y del presente, respectivamente, en la obra de autores como F. de los Ríos —al afirmar la necesidad de establecer las bases de un "constitucionalismo social"—, R. de la Sagra, Pastor Díaz, Concepción Arenal, y en autores de "pensamiento tradicionalista" como E. Gil y Robles y en el "catolicismo social" de S. Aznar (1984: 38).

En definitiva, todo un conjunto de circunstancias históricas e, incluso, los propios puntos básicos de partida de las diferentes concepciones teóricas —por ejemplo, el hecho de que para esa "significación progresista" la "revolución social" nunca haya sido pensada a partir del Estado, sino frente al Estado—, explican el diferente alcance que se otorga a esta nueva "función social" del Estado. Pero de entre todo el conjunto de circunstancias —sociales, económicas, políticas, etc.—, capaces de explicar el sentido atribuido a la calificación del Estado como "social", sin duda el que A. Garrorena ha denominado como "raptó capitalista" del término durante el periodo de entreguerras —de un lado, por los movimientos fascistas y na-

cionalsocialistas y, de otro, a través de las correcciones introducidas en el "capitalismo liberal" por las teorías de J. M. Keynes—, constituye un argumento sólido a partir del cual explicar los caracteres y elementos que en la actualidad suelen atribuirse al Estado social (1984: 39-40).

c) *Los conceptos y contenidos del Estado social y el lugar de la planificación*

En efecto, el periodo de entreguerras es, como se sabe, un periodo de profunda crisis económica, especialmente a partir del crack de 1929, con un paro obrero muy extendido y con momentos agudos de tensión, profundización y radicalización de la lucha de clases. Un conjunto de fenómenos que, junto a otros, repercutieron negativamente sobre las instituciones políticas, convirtiéndolas en crónicamente inestables, provocando la instauración de Estados totalitarios y, finalmente, la Segunda Guerra Mundial. A su término, los países ganadores tenían conciencia clara de la necesidad de evitar una situación como la precedente, así como de huir de las soluciones adoptadas por J. Stalin en la Unión Soviética.

Para la adopción de una nueva estrategia fueron decisivas las teorías keynesianas, formuladas en la década de los treinta, según las cuales era preciso y posible llegar, a través de métodos democráticos y sin alterar de modo decisivo la economía capitalista, a la eliminación del paro mediante un aumento de la capacidad adquisitiva de las masas que, a su vez, actuase como factor de aumento de la producción y, por consiguiente, de aumento de la oferta de empleo. Todo ello se conseguiría mediante una orientación y control del proceso económico por parte del Estado, pero manteniendo la propiedad privada de los medios de producción.

Esta "planificación económica" conllevaría, al mismo tiempo, una política conjunta en todos los demás aspectos de la vida de la comunidad, no sólo en los económicos. Desde este punto de vista, la política social y económica se propone y aplica como una política de clara interconexión entre los diferentes sectores, de forma que es posible la elaboración de "modelos" para la acción con arreglo a los cuales prever y controlar los acontecimientos, de modo que se orienten a unos objetivos y a una situación propuesta de antemano (García Cotarelo, R., 1986: 92-99).

Sin embargo, fue H. Heller el autor que, desde planteamientos radicalmente diferentes, acuñó la expresión "Estado social de Derecho", al tratar de expresar, frente al anterior "Estado liberal de Derecho", el "compromiso social irrenunciable" que, en su opinión, tenía el Estado de finales de los años veinte. Porque, desde su punto de vista, el Estado de Derecho debía ser "salvado" tanto de su instrumentalización por el fascismo como de la

"degradación" a que le habían conducido el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes de la sociedad, que lo habían convertido en una idea que o bien no significaba nada o, en todo caso, era incapaz de encarar los dos "frentes" en que, desde su punto de vista, se desplegaba la irracionalidad de la época: el fascismo y la propia irracionalidad del sistema capitalista, generador de un nuevo feudalismo económico del que era encubridor el Estado formal de Derecho. Por ello afirmará M. García Pelayo que para H. Heller sólo el "Estado social de Derecho" podía ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y la dictadura fascista, constituyéndose, por tanto, en "la vía política adecuada para salvar los valores de la civilización" (1980: 17).

En efecto, para H. Heller la única vía para "salvar" el Estado de Derecho provenía de la posibilidad de dotar al Estado de un contenido económico y social, tratando de conseguir, en el marco de su organización institucional, un nuevo orden laboral y de distribución de bienes porque, en su opinión, "la sociedad capitalista de clases no se caracteriza, como se dice, por el hecho de que en ella el "débil" Estado se abstenga de intervenir en la vida económica", ya que, afirmaba, "el verdadero lema de la sociedad civil no es el de ausencia de intervención, sino la movilización privada del poder estatal para una poderosa intervención en el campo económico" (1987: 145).

Sin embargo, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial las explicaciones sobre el concepto y significado del "Estado social" no resultarán unánimes, como tampoco lo son las expresiones empleadas para calificar el conjunto de las "grandes transformaciones" producidas en distintos aspectos de las sociedades occidentales, tales como el económico, cultural, social, internacional, etc., consideradas como propias de una "nueva modalidad estatal" que se califica como "Estado del bienestar", "Estado socialdemócrata", "Estado de partidos", "Estado de asociaciones", etc. (García Pelayo, M., 1980: 13- 14).

En este contexto, resulta lógico, como afirma A. Garrorena, que la "recepción constitucional" de la fórmula "Estado social" haya estado supeditada al proceso de decantación de su contenido, de modo que aún siendo comentaristas de la Constitución de Weimar, como H. Heller, quienes contribuyeron a definir el concepto, éste no aparece recogido de modo expreso sino en los textos constitucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

De este modo, pese a que el artículo 1 de la Constitución francesa de 1946 definía a la República como "social", la fórmula no se acuñará definitivamente hasta la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn, en 1949, siguiendo, precisamente, la iniciativa de un parlamentario socialdemócrata.

ta. En efecto, en su artículo 20. 1.º define a la República Federal de Alemania como "un Estado federal, democrático y social", y en su artículo 28. 1.º establece que "el orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social, expresados en la presente Ley Fundamental" (Cascajo Castro, J. L. y García Álvarez, M., 1988: 128-130).

A partir de tales definiciones, como es sabido, tanto la consolidación del concepto como la problemática que conlleva han sido ampliamente desarrollados, principalmente, aunque no de modo exclusivo, por juristas y tratadistas alemanes. Sin embargo, como se afirmaba anteriormente, no por ello existe unanimidad doctrinal ni en la formulación de su significado ni en la enumeración de sus contenidos, como ha mostrado C. de Cabo (1986: 20-28).

En todo caso, como afirma M. García Pelayo, el conjunto de medidas destinadas a estos "fines sociales" por el Estado pretenden alcanzar a la generalidad de los ciudadanos, afectando, por tanto, a la propia estabilidad del sistema neocapitalista, puesto que una mínima satisfacción de las condiciones de existencia de los estratos inferiores de la población y la esperanza de que tales condiciones mejorarán constantemente, con el crecimiento del Producto Nacional, son condiciones para aumentar y mantener la legitimidad de este Estado, es decir, "el consenso en el sistema cuyos beneficiarios principales son sin duda los estratos superiores" (1980: 28-29).

En este proceso, el Estado se convierte en el "regulador decisivo" de la sociedad, estructurándola a través de medidas directas e indirectas, pese a que, aunque discutibles, se admita la existencia de unos límites a su actuación que, a su vez, reflejan diferentes posiciones respecto a la definición, caracteres y contenidos del Estado social, que oscilan entre su consideración como organización institucional destinada a "garantizar el sistema de intereses de la sociedad actual, es decir, de la sociedad neocapitalista" y su entendimiento como "corrección no superficial, sino de fondo" que, eventualmente, se encontraría destinada a llevar a las sociedades occidentales hacia un "socialismo democrático" (García Pelayo, M., 1980: 23).

En cualquier caso, es el Estado el que dirige y regula "la empresa económica nacional", lo que provoca múltiples repercusiones respecto a la organización constitucional de los Estados occidentales existentes hasta entonces y, especialmente, su transformación, como afirma M. García Pelayo, desde un "Estado (predominantemente) legislativo" en un "Estado predominantemente administrativo o de prestaciones o, quizá, más bien en un Estado manager de la sociedad nacional", en el que la exigencia de 'planificación' constituye una de sus notas más características.

Una "planificación" que ha de ser "generalizada", de modo que no sólo

se refiere a los aspectos económicos sino que se extiende “a una multiplicidad de aspectos y con independencia del ámbito global o sectorial y del carácter imperativo, estimulador o indicativo de los planes”, adquiriendo, entre otras finalidades, la de “crear los supuestos para que otros actores formulen también sus propios planes”, se trate de empresas económicas, grupos de intereses, partidos políticos, o, en última instancia, de toda la población (1980: 36-37).

A este respecto no se puede olvidar que si E. Forsthoff, en el contexto de lo que denomina como “formas agónicas que tiene la formación de la voluntad del Estado en las democracias parlamentarias” —al llevarse a cabo por fuerzas sociales, partidos políticos y grupos de intereses, no por “fuerzas estatales”—, califica al Estado moderno no ya sólo como “un Estado de partidos sino de grupos de intereses” (1986: 57-60), M. García Pelayo subraya que los partidos políticos se ven obligados a “compartir su protagonismo” con los “actores típicamente económicos”, manteniendo, además, un “sistema de interacción” con las “organizaciones de intereses” que, por lo demás, se encuentran presentes en instituciones tales como los Consejos Económicos y Sociales, en los órganos de planificación y en las comisiones creadas para la solución de problemas específicos, sin olvidar su actuación a través de formas “menos institucionalizadas”, como los *lobbys*, contactos personales, clientelas, etc. (1980: 80-81).

En consecuencia, pese a que los contenidos concretos predicables de la actuación de un Estado social resultan variables, dependiendo no sólo de las posiciones teóricas de partida sino también de situaciones y coyunturas concretas, podrían considerarse como propios del mismo, a título indicativo, los siguientes:

1. El desarrollo de “sistemas o el control de sistemas sin los cuales es imposible el despliegue de la vida humana en la civilización de nuestro tiempo”.
2. La seguridad de los distintos “aspectos vitales de la seguridad nacional”. No sólo defensa externa o interna, frente al delito y la subversión, sino también defensa frente a las contingencias y necesidades económicas globales, frente al deterioro del ambiente natural, al agotamiento de los recursos naturales, la radicalización y extensión de los antagonismos en el seno de la sociedad nacional, etc.
3. La realización de una serie de “prestaciones sociales que, preferiblemente, no sólo deben estar proclamadas sino también garantizadas por los textos constitucionales, pero sin que tal condición sea absolutamente necesaria para la existencia del Estado social”. Entre tales prestaciones, en todo caso, deben encontrarse:

3.1) El establecimiento de un “salario vital mínimo”, con independencia de la clase de ocupación, revisable de acuerdo con la coyuntura económica nacional.

3.2) La “procura de un puesto de trabajo para todo ciudadano útil”, para lo cual ha de desarrollarse una política de pleno empleo.

3.3) La “atención a los que estén incapacitados para el trabajo, temporal o permanentemente”: obreros de industrias en crisis, paro coyuntural, ancianos, niños, deficientes mentales, etc.

3.4) El aumento de las “posibilidades vitales de la población y, especialmente, de las masas de empleados y obreros”. Incremento que habría de actualizarse mediante: 1. Una justa distribución de ingresos a todos los niveles, de acuerdo con la coyuntura económica, 2. El creciente acceso de todos los sectores de la población a los bienes culturales, y 3. La expansión y el perfeccionamiento de los servicios sociales a través, principalmente, de sistemas de seguros sociales (García Pelayo, M., 1980: 29-30).

Por todo ello, el estudio de las consecuencias asociadas a la definición del Estado en el párrafo 1.º del artículo 1 de nuestra Constitución —y en concreto a su calificación como “Estado social”—, no sólo requieren el análisis de los conceptos implicados, con sus diferentes posibilidades de interpretación y concreción normativa posterior (*Vid.*, a este respecto, las diferentes posiciones que sobre las posibilidades de compatibilizar constitucionalmente “Estado de Derecho” y “Estado social” mantienen Forsthoff, E., 1986: 45 y García Pelayo, M., 1980: 49-54, así como los puntos doctrinales de acuerdo que respecto al significado del “Estado social de Derecho” expone de Cabo, C., 1986: 15-17, y en relación con la trascendencia de su constitucionalización, Garrorena Morales, A., 1984: 99-103, etc.), sino también de las posibilidades de intervención directa en la actividad económica que, en virtud de lo establecido en nuestra Constitución, tienen los poderes públicos con objeto de alcanzar tales objetivos, para lo que resulta imprescindible acudir a los preceptos de su Título VII, aunque, previamente, se haya de efectuar una mínima referencia global al sentido general de las “cláusulas económicas” contenidas en la misma.

3.—Las posibilidades de intervención directa de los poderes públicos en la vida económica

a) El problema del “modelo económico”.

Porque, como se mencionaba anteriormente, pese a que existen prece-

dentes notorios y clásicos en los textos constitucionales correspondientes al periodo de entreguerras (Méjico, 1917; Weimar, 1919; España, 1931; etc.), la generalización en el tratamiento de las "cuestiones sociales" y económicas no se produce hasta los textos constitucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, por lo que M. García Pelayo considera como el aspecto más significativo de éstos "la adquisición de conciencia" de la importancia de las "cuestiones sociales" (1979: 31), extremo que, en todo caso, ha dado lugar a que en la actualidad se admita comúnmente la posibilidad de hablar, en términos sustantivos, de un Derecho constitucional económico y/o de una "Constitución económica".

De este modo, suele afirmarse que el "Derecho constitucional económico" ha sido producto de las transformaciones del Estado contemporáneo, iniciadas en el periodo de entreguerras con la aparición de elementos distorsionadores y desestabilizadores del Estado liberal y que corren paralelas al desarrollo de nuevas tendencias en el Derecho constitucional, en el sentido de que la democracia "no queda reducida al plano político sino que se extiende al económico-social, provocando innovaciones importantes" que adquirirán toda su relevancia en el constitucionalismo actual.

Por ello, sin olvidar la trascendencia y sustantividad que por sí misma implica la definición del Estado como "social y democrático de Derecho"—como "adjetivaciones" o "calificaciones constitucionales" que, como afirma A. Garrorena (1980: 14), "son la Constitución de la Constitución"—, lo cierto es que en el Título VII de la Constitución española de 1978 se recoge buena parte del núcleo fundamental de nuestra "Constitución económica", constitucionalizando un "modelo económico" que deberá ser desarrollado y clarificado por legisladores y jueces, pero al que el científico del Derecho también puede realizar aportaciones significativas, en la línea de lo que C. Schmitt denominara "decisiones constitucionales fundamentales", encuadrables en la denominada por P. Lucas Verdú "fórmula política de la Constitución" (1988: 353).

A este respecto, un amplio sector doctrinal (López Guerra, L., 1980: 27; Torres del Moral, A., 1988: 311, etc.), ha venido admitiendo la afirmación de M. García Pelayo (1979: 33) en el sentido de que la Constitución es "neutral" en materia de orden económico, dejando abiertas distintas posibilidades al legislador, con el solo límite de observar los preceptos constitucionales puesto que, en su opinión, "no es propio de una constitución democrática imponer un sistema económico". (1979: 32).

En todo caso, no parece haber duda de que en España, como en otros países occidentales, nos encontramos en un sistema neocapitalista, en el que, por lo demás, históricamente se ha desarrollado el Estado social, donde junto a la libertad de empresa y a la economía de mercado no sólo

se admite sino que resulta necesaria la intervención económica del Estado e, incluso, la planificación de la actividad económica.

Este "modelo económico" recogido por la Constitución se encontraría fundamentado en dos ideas básicas: 1) De un lado, en el "carácter abierto" de la Constitución que, en última instancia, permite una mayor "estabilidad política", así como una "variabilidad de formas de actuación de acuerdo con las coyunturas políticas, sociales, económicas, etc." (García Pelayo, M., 1979: 29), y 2). De otro, en el hecho innegable de que la Constitución no transforma el sistema o "modelo económico" vigente en el momento de su elaboración, sino que, en todo caso, lo somete a un "proceso de democratización", abriéndolo a aspectos sociales y, en definitiva, constitucionalizándolo (Cfr. Torres del Moral, A., 1988: 311 y ss.; García Pelayo, M., 1979: 30 y ss., etc.).

Por ello ha afirmado L. López Guerra que, en resumen, el "modelo económico" que ofrece la Constitución "es, *prima facie*, un modelo de economía capitalista de mercado (el existente) en que se hace posible una amplia acción estatal, cuyos límites se dejan en gran parte a discreción del legislador, con las cortapisas del mantenimiento de una "economía de mercado" por definir y del principio general de libertad de empresa como principio residual (libertad de empresa en todos aquellos ámbitos no especialmente acotados por la iniciativa pública)", lo que provoca la existencia de una gran "zona de indefinición" (1980: 338).

En este contexto, la definición del Estado como "social" supone, en términos generales, desde el punto de vista de M. García Pelayo, "añadir a las funciones estatales las destinadas a crear las condiciones vitales que ni el individuo ni los grupos pueden asegurar por sí mismos, lo que implica ciertas intervenciones del Estado en el orden y proceso económico" (1979: 46).

Por lo demás, en los años en que se elabora el texto constitucional y dada la regulación contenida en el mismo, eran dos, en su opinión, las líneas de evolución posibles, a partir de la infraestructura neocapitalista en que se asienta el Estado español:

- 1.º El desarrollo de políticas destinadas a un cambio en sentido "socialista democrático".
- 2.º El "endurecimiento" de las estructuras capitalistas eliminando el intervencionismo estatal.

Sin embargo, ateniéndonos al desarrollo en la práctica de ambas posibilidades, cabría afirmar en la actualidad que la crisis económica de los años setenta ha dado mayor viabilidad a esta segunda posibilidad, puesto que el crecimiento constante del gasto público que requiere un Estado social es incompatible con una sociedad en recesión donde los recursos son cada vez más limitados, tendiéndose a una mayor privatización de la eco-

nomía, como en la práctica han efectuado los gobiernos prototípicos de Reagan, Thatcher, etc.

Por lo demás, las consecuencias de la limitación drástica de las políticas sociales serán, además de imprevisibles, muy graves, como lo demuestra la política seguida en los últimos años en Gran Bretaña y Estados Unidos, donde las privatizaciones y desregulaciones realizadas sobre los servicios y actividades públicas (British Telecom, British Airways, etc.) —realizadas especialmente en la “era Thatcher”, con la finalidad proclamada de obtener un aumento de la eficiencia, la mejora de la equidad preexistente y la realización del valor libertad—, no sólo no han logrado los objetivos proclamados —especialmente por medio de las privatizaciones—, sino que han dado lugar a que las condiciones de justicia y de equidad no sólo no mejoraran sino que, de hecho, empeoraran (Harden, I. J., 1988: 192).

b) El artículo 131 y los instrumentos de intervención económica del Estado

En este contexto, uno de los primeros aspectos a subrayar en el análisis del Título VII de la Constitución es el de su heterogeneidad, ya que junto a preceptos típicamente económicos se encuentran otros cuyo alcance resulta mucho más general, aunque inmediatamente a continuación no se pueda por menos que mencionar la observación de L. López Guerra en el sentido de que si en el mencionado Título se indican “los instrumentos” para llevar a cabo “la intervención pública en la economía”, de la regulación contenida en el mismo se deduce “una amplia libertad de maniobra” en la actuación de los poderes públicos (1980: 339).

En este sentido, cabría afirmar que en muchos de sus preceptos nos encontramos ante conceptos jurídicos indeterminados, de entre los cuales habría que subrayar la trascendencia de la proclamación constitucional que encabeza el Título, contenida en el artículo 128. 1.º: “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”, expresión extraordinariamente ambigua, tanto en sus posibles modalidades como en las formas de hacerla efectiva por las autoridades públicas, ya sea mediante instrumentos legales o mediante la actualización de políticas económicas.

Porque no se puede olvidar que, como punto de partida, la Constitución reconoce el principio de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (artículo 38), si bien tal declaración se encuentra contenida dentro del Título I y no en el seno del Título VII, como podría considerarse que le hubiera correspondido por su contenido, pese a que su inclusión

dentro de la Sección 2.ª del Capítulo II del Título I, y no entre el núcleo de derechos fundamentales y libertades públicas especialmente protegidos en la Sección 1.ª ha llevado, en alguna ocasión, a considerar que se ha producido una efectiva “desconstitucionalización” de este derecho (Peces-Barba, G., 1978: 30).

A pesar de ello, de entre los diferentes tipos de “economía de mercado” posibles —economía libre de mercado, economía social de mercado, economía dirigida o controlada de mercado (López Guerra, L., 1980: 33)—, la Constitución, según M. García Pelayo, parece inclinarse por el modelo de “economía dirigida o controlada de mercado”, puesto que se reconoce al Estado la posibilidad de “planificar la actividad económica general” (art. 131. 1.º), corregir las disfuncionalidades del mercado reservándose monopolios (art. 128. 2.º), defender a los consumidores y usuarios (art. 51. 1.º), regular el comercio interior “y el régimen de autorización de productos comerciales” (art. 53. 3.º), favorecer el “progreso social y económico” y una distribución personal y regional “más equitativa” de la renta (art. 40. 1.º), etc.

Además, en la actualidad no parece existir duda de que la libertad de empresa, consagrada en el artículo 38, no es incompatible con la intervención de los poderes públicos en la economía cuando lo exija “el interés general”, así como tampoco sobre el hecho de que “la intervención estatal”, incluso en el supuesto de “llegar a un completo predominio de la acción pública en toda la actividad económica”, no se limita en la actualidad al desarrollo de una “política de nacionalizaciones”, sino que, como afirma L. López Guerra, “las enormes armas que pone en manos del Estado la política impositiva o la política de gasto público hacen innecesarias medidas del tipo expropiatorio radical” (1980: 338), máxime si atendemos a proclamaciones, también indeterminadas, como la contenida en el artículo 38, 2.º, cuyo tenor literal es el siguiente: “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”.

En este contexto, podría afirmarse que si “la acción intervencionista de los poderes públicos” ha de estar caracterizada “por las notas de discrecionalidad, generalidad, posibilidad de reserva, planificación y protección” (López Guerra, L., 1980: 339), a partir de la proclamación contenida en el párrafo 2.º del artículo 128, las formas de intervención directa de los poderes públicos en la actividad económica podrían adoptar, cuando menos, alguna de las siguientes modalidades:

1) La iniciativa pública

Como resulta sobradamente conocido, en el sistema económico capitalista actual coexisten dos sectores económicos, el sector privado y el sector público. La opción por uno u otro constituye una decisión política de difícil encuadramiento legal (salvo fórmulas aisladas como Cuba y Albania y residuos de colectivismo que siguen vigentes en algunos países del Este de Europa), dado que es característica fundamental de los países industrializados la presencia "amplia", en determinados casos, del sector público, que concurre junto al sector privado, como consecuencia de la vigencia de los principios antes mencionados de libertad de empresa y economía de mercado.

En este sentido, para M. García Pelayo (1979: 47) no hay ningún sistema de mercado en el que la empresa pública no tenga una fuerte presencia y en el que el Estado no actúe como cliente o productor y, en algún sentido, como planificador.

Pero mientras que para los partidarios de la expansión de la empresa pública todo aquello que sea clave, estratégico e importante en la economía, debe estar marcado por la presencia del sector público, para quienes son partidarios de la preeminencia del sector privado la iniciativa pública debe tener un papel estricto y secundario en la economía, cuya concreción debe hacerse legalmente.

A este respecto, hay que señalar que si bien la Constitución exige una ley para las nacionalizaciones y para la reserva del sector público de riqueza y servicios esenciales (art. 128, 1.º), no lo exige para la creación de empresas públicas "ex novo", por lo que no existe límite alguno para el desarrollo de la empresa pública en el ámbito económico.

2) Reservas al sector público

En el párrafo 2.º del artículo 128 se establece que "mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales". Sin embargo, esta reserva no es una medida introducida como característica propia del Estado social sino una práctica vigente desde hace varios siglos, que viene a suponer una limitación excepcional a la libertad de empresa que reconoce el artículo 38, pese que también éste sea un concepto indeterminado jurídicamente, dado que lo que se entienda por "recursos o servicios esenciales" puede ser diferente en cada momento, según la calificación realizada por el legislador.

3) Expropiaciones singulares de empresas por el Estado

Esta no es una posibilidad recogida expresamente por el texto constitucional español, a diferencia de lo que ocurre con la Constitución italiana, donde se afirma, en el artículo 43, que "con fines de utilidad pública la ley puede reservar originariamente o transferir, mediante expropiación y con indemnización, al Estado, a entes públicos o a comunidades de trabajadores o de usuarios, determinadas empresas o categorías de empresas relacionadas con servicios públicos esenciales o con fuentes de energía o con monopolios, y que tengan carácter de preeminente interés general" (Cascajo Castro, J. L. y García Álvarez, M., 1988: 97-98).

En todo caso, tal expropiación, según nuestro texto, constitucional, puede basarse en la "subordinación al interés general" de "toda la riqueza del país" (art. 128. 1.º), en la "utilidad pública o interés social" (art. 33. 3.º), o en "las exigencias de la economía general y, en su caso de la planificación" (art. 38).

4) Intervención de empresas por el Estado

En este sentido, el artículo 128. 2.º, *in fine*, señala que "mediante ley se podrá... acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiera el interés general", aunque se ha de matizar que dicha intervención no supone una transferencia de la titularidad de tales empresas en favor del sector público, sino el control directo por los poderes públicos de la gestión empresarial, dado que al no limitarse expresamente el ámbito y el contenido de dicha intervención, debe considerarse ésta en un sentido general y amplio.

5) La planificación económica

El artículo 131. 1.º introduce por primera vez en una Constitución española la posibilidad de planificar mediante ley la actividad económica general que, por lo demás, parece darse por supuesta en la redacción de preceptos como el artículo 38 y, menos explícitamente, en las finalidades señaladas por artículos como el 130, 40, 38, *in fine*, etc., del texto constitucional.

En cualquier caso, en la actualidad se admite que "la planificación ya es un elemento consustancial al Estado contemporáneo, sea cual fuere el modelo económico predominante" (López Guerra, L., 1980: 340), aunque en la polémica doctrinal para determinar "el modelo económico" definido por nuestra Constitución, el reconocimiento de la planificación estatal ha

sido utilizado a menudo por los defensores de la existencia de tendencias socializantes en la Constitución como un proceso de evolución continua que, partiendo del Estado liberal y pasando por el Estado social, "propugna" el Estado Social y democrático de Derecho.

Sin embargo, los Estados liberales-capitalistas europeos vienen aceptando la posibilidad de planificación económica, con el límite básico que supone la libertad de empresa en una economía de mercado, como elemento cualitativo que permite ir más allá de su calificación como "Estados asistenciales". Es decir, no como medio de estabilización de la economía en momentos de crisis profunda que, como había ocurrido en el pasado, ponían en peligro el propio sistema capitalista, sino como elemento definitorio de su condición de "Estados sociales".

Como ejemplo de esta doble posibilidad teórico-práctica y político-económica, en definitiva, de la dificultad para delimitar los contenidos de la intervención pública planificada que, eventualmente, permitiría calificar de un modo u otro al Estado, puede servir la redacción contenida en el artículo 41. 3.º de la Constitución italiana de 1947, donde se establece que "la ley determina los programas y controles oportunos para que la actividad económica pública o privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales".

En esta lógica, el artículo 131 de nuestro Texto constitucionaliza una de las características más acusadas del marco económico de la vida actual, aunque como afirma M. García Pelayo, no era necesario que la Constitución contuviera ninguna referencia a la planificación para que ésta fuera posible, como ha sucedido en otras Constituciones que no la mencionan, una vez superados, afirma O. de Juan Asenjo, los "reparos ideológicos" que han existido ante esta expresión (1984: 208).

Se trata, en definitiva, de un concepto que, aún sin suponer una puesta en cuestión del sistema capitalista, es susceptible de distintas formulaciones y de manifestarse en distintos modelos económicos, aunque su inclusión en el texto constitucional resulta coherente con el resto del articulado, dado que otorga una potestad al Estado cuyo ejercicio se deja a una decisión política y cuya iniciativa y formulación parecen corresponder al Gobierno, si bien, en opinión de M. García Pelayo, "no parece que haya dificultad para que la iniciativa de proceder a la planificación pueda originarse en las Cortes mismas" (1979: 48).

En todo caso, se ha de subrayar que: 1.º La Constitución no obliga a planificar, dado que entonces nos encontraríamos ante una economía colectivizada, sino que concede una "potestad" cuyo ejercicio es fruto de una decisión política. 2.º Se exige, además, contar con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y con la participación de las fuer-

zas sociales y económicas —el "asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas"—, así como la creación, "a tal fin", de un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley, y 3.º La planificación puede proponerse cualquier finalidad, mediata o inmediata, englobándose dentro del marco económico general establecido por el texto constitucional.

En este sentido ha subrayado L. López Guerra que "la Constitución no precisa el grado de dirigismo que puede asumir el plan" aunque, en cualquier caso, establece que no podrá violar los principios de libre empresa y economía de mercado, lo que "excluye expresamente una economía completamente centralizada, independientemente que la propiedad de las empresas sea pública o privada", pese a que la conjunción de elementos de política fiscal y de gasto público, úndidos a la iniciativa y monopolio públicos, "puede llevar de hecho a una planificación, si no formalmente imperativa, sí al menos prácticamente vinculante".

Pero, en cualquier caso, continúa el autor precitado, la planificación ha de tener un "carácter democrático", no sólo por la exigencia de ley para su aprobación, "lo que supone la intervención de la representación popular", sino también "en la fase de elaboración del plan", dada la intervención de fuerzas sociales y económicas prevista en el párrafo 2.º del artículo 131 (1980: 340).

De todos modos, como afirma M. Bassols Coma (1985: 216), en los países occidentales se puede apreciar una progresiva crisis o decaimiento de las esperanzas puestas en la planificación, que contrasta con el entusiasmo con que se recibió en los primeros años de la segunda postguerra, hasta el punto de que, en su opinión, la denominada planificación de tipo indicativo "a la francesa", que influyó en los modelos seguidos en Italia, Gran Bretaña, España y América Latina, ha sido abandonada por algunos países como Italia o Gran Bretaña, movidos por dos razones básicas:

1. El modelo de planificación indicativa se ha asociado a la idea de crecimiento total y global de una nación atrasada o relativamente desfasada, en la que el sector público goza de una fuerte presencia y existe un contexto económico estable, factores estos que, en confluencia, permiten alcanzar periódicamente incrementos cuantitativos de riqueza pero que, ante la crisis económica iniciada en 1973, se han derrumbado, dada la imposibilidad de elaborar un futuro económico sobre el cual se pudiera desarrollar la actividad planificadora.

2. Como causa más profunda de este abandono, en todo caso, habría de mencionarse la existencia de dificultades institucionales que han llevado a su rechazo por los Estados Federales, dado el carácter eminentemente

centralizador que *a priori* comporta, porque mientras en los sistemas de planificación indicativa “a la francesa”, el presupuesto estatal juega al servicio de la planificación, en los sistemas federales o de autonomías territoriales el fenómeno es el inverso, por lo que ha debido desarrollarse un proceso transformador que desplace la planificación global hacia un sistema de planificación regional y que, probablemente, es resultado de los intentos (no excesivamente brillantes) realizados en Italia y Francia.

4.—El Consejo Económico y Social en el contexto del desarrollo legislativo de algunos de los artículos del Título VII de la Constitución española

a) *El Consejo en los debates constituyentes*

Como se afirmaba anteriormente, el artículo 131.2, *in fine*, se refiere a la constitución de un Consejo cuya composición y funciones “se desarrollarán por ley”, que, en principio, se ha de entender que tendrá como finalidad la de servir de lugar de encuentro a los “proyectos de planificación” elaborados por el Gobierno, de acuerdo con las “previsiones que les sean suministradas por las Comunidades Autónomas”, y el “asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”.

Estamos, por tanto, ante una figura similar a la recogida en los textos constitucionales de otros países europeos, como Francia —en cuya Constitución de 1958 se le denomina ‘Consejo económico y social’ (Título X)— o Italia —donde se le denomina ‘Consejo Nacional de Economía y Trabajo’ (Título III, Sección III)— (Martínez Alier, J., 1988: 293; Rodríguez, J. A., 1988: 227, etc.), pese a que la constitucionalización de este tipo de Consejos supone, sin duda, un hito en el proceso de corporativización que sufren las sociedades modernas (*Cfr.* Martínez Alier, J., 1988).

Por ello, uno de los problemas básicos que se plantea en el análisis de estos Consejos se refiere a la determinación del carácter vinculante de sus resoluciones, dado que su no vinculación significa quedarse a medio camino en el proceso de constitucionalización de las estructuras corporativas, lo que, por otro lado, resulta perfectamente posible en la lógica que mueve al neocorporativismo a que se hacía referencia anteriormente.

Pero, de otra parte, el carácter vinculante de sus resoluciones supondría la introducción de una tercera Cámara, de representación de intereses sociales, económicos, y culturales, en la estructura constitucional de un Estado de carácter democrático representativo, lo que, sin duda, no resulta con-

gruente con el carácter y significado de una Constitución democrática y, en cualquier caso, plantea la polémica respecto a la existencia y actuación de este tipo de Cámaras en regímenes no democráticos, caso de los fascismos posteriores a la Primera Guerra Mundial, la “democracia orgánica” franquista, etc., pese a que existen ejemplos históricos —caso de la Constitución francesa del año VIII (1799)—, de Asambleas que existen “junto a las Cámaras legislativas” pero con funciones “consultivas”.

Por ello, en la actualidad, cuando existen tales instituciones, como afirma P. Biscaretti (1987: 294), se considera que “no constituyen, en cambio, verdadero pluricameralismo”, ya que se ha tendido, como muestra el ejemplo italiano de la Ley de 5 de enero de 1957 —que desarrolla el art. 99 de la Constitución—, a reducir al Consejo desde “un eficiente colegio representativo de intereses económicos y sociales, instalado en las Cámaras y en el Gobierno, al otro papel, más modesto, de oficina de estudios” (1987: 483).

De cualquier manera, en los escasos debates desarrollados con motivo de la elaboración del precepto constitucional es perceptible que la preocupación por su composición, funciones, y, en todo caso, el carácter de sus resoluciones, gira en gran medida en torno al papel que habrían de tener las Comunidades Autónomas en la elaboración de los posibles “planes”.

En este sentido, resulta sin duda significativa la Enmienda número 648, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco al Anteproyecto de Constitución, en la que se proponía que “para la elaboración de los planes”, el Gobierno “tendrá en cuenta” y “coordinará” la planificación establecida por los territorios autónomos (explicitando así la capacidad planificadora de las Comunidades Autónomas), para lo que habría de contar, además, con el “asesoramiento y colaboración” de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y empresariales. Para ello, se proponía la creación del Consejo, cuya composición y funciones habría de ser determinada por ley, teniendo en cuenta la estructuración territorial del Estado (Constitución española. Trabajos parlamentarios, B.O.C.G., n.º 81, 1978: 379).

La participación de los entes autonómicos en el futuro Consejo fue también planteada en una Enmienda (número 171) presentada por Minoría Catalana, en el sentido de dar al artículo 121. 2.º del Anteproyecto una redacción que asegurase la presencia en el Consejo de “una representación equilibrada de todos los territorios autónomos, para velar que los planes se adecúen a sus intereses colectivos” (Constitución española. Trabajos parlamentarios, B.O.C.G., n.º 81, 1978: 217).

De otro lado, la función asesora y colaboradora del Consejo, prevista en relación a las representaciones sindicales y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, que se contenía en el Anteproyecto de Constitución, fue objeto de una Enmienda (número 13), presentada por el

Diputado Sr. Piñero Ceballos (AP), donde se consideraba que dicha composición excluía la representación de otros organismos, que, en su opinión, se encontraban presentes en la vida económica y cuyas funciones no se limitan a un sólo sector, sino a la defensa de intereses económicos de carácter general en las vertientes del comercio, la industria y la navegación.

Por ello, proponía la inclusión de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, como órganos asesores y colaboradores del Consejo, en tanto que, en España, afirmaba, la Ley de Bases de 1911 las configuró como "organismos consultivos" de la Administración pública y como "entes que representan los intereses generales del comercio, la industria y la navegación" (Constitución española. Trabajos parlamentarios, B.O.C.G., n.º 81, 1978: 134).

En todo caso, respecto al carácter del Consejo previsto en el artículo 121 del Anteproyecto, conviene mencionar la Enmienda presentada por el señor Letamendía Belzunce (número 64), donde se proponía un "Consejo Permanente" cuyos miembros serían elegidos por mitad entre el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, con el asesoramiento de sindicatos y otras organizaciones empresariales y profesionales.

En fin, a lo largo de los debates del texto del Dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados, se formularon, sin éxito, una serie de Enmiendas, según diferentes interpretaciones del concepto "planificación", sobre su carácter necesariamente indicativo para el sector privado y coactivo para el sector público, con el fin de evitar, según sus defensores, posibles desviaciones de la economía hacia un "tipo socialista", incompatible con la libertad de empresa (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 110, 14 de julio de 1978: 4.279).

Sin embargo, el Diputado Sr. Tamames era partidario de mantener la redacción inicial del precepto por considerar que la mención a la "planificación" en el contexto de la Constitución significaba, necesariamente, hablar de "planificación democrática", realizada de abajo hacia arriba y descentralizada en su ejecución (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 110, 14 de julio de 1978: 4.282).

Por último, habría de mencionarse la postura del Grupo Parlamentario mayoritario, U.C.D., que sostuvo el carácter excepcional de la planificación por medio de ley, considerando como su "carácter propio" el de provenir del ejercicio normal de quien tiene el poder en cada momento (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 110, 14 de julio de 1978: 4.278).

b) *Desarrollo legislativo autonómico del artículo 131 de la Constitución: el Consejo Económico y Social del País Vasco y el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias*

Las dificultades que han estado presentes en la elaboración y tramitación del Proyecto de Ley por el que, finalmente, se crea el Consejo Económico y Social, han dado lugar a que, antes de su envío a las Cortes Generales, algunas Comunidades Autónomas hubieran desarrollado normativamente sus previsiones estatutarias relativas a la creación de sus respectivos Consejos.

Por ello, con objeto de poder realizar el análisis del contenido de la Ley 21/1991, de 17 de junio, resulta aconsejable proceder al examen previo de los modelos de Consejos creados en el ámbito autonómico, máxime cuando, como ha subrayado el Tribunal Constitucional, en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas se encuentran presentes principios como los de "coordinación y de colaboración" que, a juicio del Tribunal, deben presidir las relaciones entre aquél y éstas en el campo económico, en tanto que imprescindibles para el buen funcionamiento del Estado autonómico (STC 76/1983, de 5 de agosto. Fto. Jco. 14).

En efecto, con anterioridad a la presentación y aprobación de este Proyecto de Ley, las previsiones de carácter similar contenidas en algunos Estatutos de Autonomía habían sido objeto de desarrollo legislativo, como ocurría con la Ley del Parlamento Vasco 4/1984, de 15 de noviembre, por la que se creaba el Consejo Económico y Social Vasco, y la Ley 10/1988, de 31 de diciembre, de la Junta General del Principado de Asturias que, constituía el Consejo Económico y Social asturiano.

El análisis comparado de ambos textos legales permite deducir las siguientes notas características en la configuración de los respectivos Consejos:

1) Naturaleza jurídica:

a) El artículo 2 de la Ley vasca define al Consejo que crea como "un ente consultivo del Gobierno y del Parlamento", a fin de hacer efectiva la participación de los distintos intereses económicos y sociales en la política económica del País Vasco, que goza de personalidad jurídica propia, configurándolo con carácter independiente respecto del Consejo de Gobierno vasco en el ejercicio de sus funciones —dado que éste no participa ni directa ni indirectamente en el Consejo—, participando en su composición representantes sindicales, patronales y de Corporaciones o Entidades económicas y sociales, además de un número igual de expertos independientes.

b) Por su parte, la Ley asturiana (art. 2.º) le atribuye una naturaleza más amplia, al considerarlo como órgano consultivo "de participación, es-

udio, deliberación, asesoramiento y propuesta" del Gobierno regional y de la Junta General del Principado, de quienes es totalmente autónomo en su funcionamiento.

2) Competencias:

a) La Ley vasca considera como competencias propias de su Consejo las de informar, con carácter preceptivo, no vinculante, los Proyectos de Ley y Decretos relacionados con la política económica y social.

b) La Ley asturiana determina que será el Consejo de Gobierno quien deberá solicitar, "preceptivamente", con carácter previo a la aprobación de tales proyectos de Ley y de Reglamentos, la información del Consejo, aunque sin aludir al carácter vinculante o no de la información que éste emita.

Sin embargo, se deduce del párrafo 2.º del artículo 3.1.º, a) de esta Ley que el carácter del informe emitido ante la solicitud preceptiva no debe ser vinculante, dado que, de no ser emitido en el plazo de 30 días, se entenderá cumplido el trámite e incluso existe la posibilidad de que el Consejo emita con posterioridad a ese plazo su informe.

En todo caso, a estas competencias de carácter general habrían de añadirse, en el caso de la enumeración contenida en el mencionado precepto de la Ley vasca:

a) Formular propuestas al Consejo de Gobierno respecto a materias económico-sociales.

b) Elaborar dictámenes, resoluciones o informes por iniciativa propia o a petición del Consejo de Gobierno respecto a las materias mencionadas anteriormente.

c) Participar en la planificación de la actividad económica del sector público de la Comunidad Autónoma que elabore el Consejo de Gobierno.

Por su parte, el artículo 3.º de la Ley asturiana contiene una regulación más exhaustiva de las funciones que corresponden al Consejo del Principado, señalando las siguientes concreciones respecto a las determinadas por su homóloga vasca:

a) El Consejo de Gobierno, simultáneamente a la presentación en la Junta General del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Principado, lo remitirá al Consejo a efectos de su "conocimiento y valoración".

b) El Consejo Económico y Social servirá de cauce de participación y de diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socio-laborales.

c) El Consejo Económico y Social podrá proponer criterios de actuación ante situaciones de crisis en sectores determinados.

3) Composición y funcionamiento:

a) El artículo 9 de la Ley vasca determina que son órganos del Consejo el Pleno y las Comisiones del Consejo. El Pleno estará integrado por 28 miembros y el Presidente, si no fuera miembro conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley.

Los 28 miembros del Consejo se distribuirán, respecto a su procedencia, del siguiente modo:

— Siete miembros designados por las Confederaciones Sindicales representativas, en proporción a su representatividad.

— Siete miembros designados por la Confederación Empresarial Vasca.

— Siete miembros designados uno por cada uno de los sectores, instituciones, entidades o asociaciones siguientes: Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cajas de Ahorros, Cooperativas, Cofradías de Pescadores, Organizaciones Agrarias, de Consumidores y Universidad del País Vasco.

— Siete expertos designados entre personas de reconocida cualificación y experiencia en la docencia, la investigación, la economía o las Ciencias Sociales (art. 4).

Entre las competencias atribuidas al Pleno destacan:

— Proponer al Lehendakari la persona que deba ocupar el cargo de Presidente del Consejo.

— Nombrar, en su caso, Vicepresidentes, en representación de cada grupo representado en el Consejo.

— Elaborar y aprobar su Reglamento interno de funcionamiento.

— Solicitar la comparecencia del Gobierno para informar sobre asuntos que sean competencia del Consejo.

— Establecer las Comisiones, de carácter permanente o para cuestiones concretas que estime convenientes, etc. (art. 11).

b) Por su parte, la Ley asturiana señala como órganos del Consejo asturiano el Pleno, la Comisión permanente, el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario.

El Pleno "es el supremo órgano de decisión y formación de la voluntad del Consejo". Su composición (27 miembros) se determina en base a los siguientes criterios:

— Nueve representantes de las Organizaciones Sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma.

— Nueve representantes de las Organizaciones Empresariales intersectoriales de ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

— Seis representantes de la Administración regional, designados por el Consejo de Gobierno del Principado y tres representantes de los Ayuntamientos (art. 6).

En fin, las funciones más relevantes que le son atribuidas al Pleno del Consejo se recogen en el artículo 5 de la Ley asturiana en los siguientes términos:

- a) Elección de los miembros de los restantes órganos del Consejo.
- b) Elaboración del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo.
- c) Elaboración de una Memoria anual, etc.

c) *Algunos ejemplos de Consejos Económicos y Sociales en los países de la C.E.E.*

Por último, recogidos o no expresamente en sus respectivos textos constitucionales, como se mencionaba anteriormente, también existen Consejos Económicos y Sociales en algunos países de la C.E.E., tales como Francia (Conseil Economique et Social), Italia (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), Gran Bretaña (National Economic and Development Council), Bélgica (escindido en dos organismos de carácter económico y social: Conseil National du Travail y Conseil Central de l'Economie), Holanda (S.E.R.), etc. Todos ellos poseen funciones similares a las examinadas anteriormente —aunque con algunas diferencias que merecen ser subrayadas—, centradas básicamente en la emisión de opiniones respecto a proyectos de leyes o de decretos que tengan relación con las políticas económicas y sociales de sus respectivos Gobiernos.

De este modo, el C.E.S. francés —creado por la L. O. de 29 de diciembre de 1957—, ha sido requerido por el Gobierno francés, desde los años setenta, para que se pronuncie sobre cuestiones tales como la igualdad de salarios sin distinción de sexo (octubre de 1972), la modernización del sistema educativo (abril de 1975), diferentes problemas derivados del trabajo y empleo de las mujeres (octubre de 1975), etc.

En todo caso, se ha de subrayar que durante la última década parece haberse producido un alejamiento del “modelo tradicional”, habiéndose

recrudecido la polémica respecto al carácter vinculante o no de sus resoluciones e incrementándose las opiniones favorables a una concreción de sus funciones, junto a esfuerzos por precisar el carácter vinculante de algunas de sus opiniones.

Por su parte, la actividad del C.N.E.T. italiano —constituido por Ley núm. 33, de 5 de enero de 1958 —, es una muestra de esta nueva consideración de los Consejos Económicos y Sociales, al haberle sido atribuidas, recientemente, nuevas misiones específicas relativas a la conclusión de contratos colectivos, así como la atribución de carácter obligatorio a algunas de sus opiniones relativas a proyectos de leyes de particular importancia en materia de política económica y social.

En general, del análisis de los modelos de Consejos más relevantes en el ámbito de los países de la C.E.E., se desprenden los siguientes rasgos característicos:

1) Naturaleza jurídica:

a) La L.O. de 29 de mayo, que crea el C.N.T. belga, dispone en su artículo 1.º que “se instituye un establecimiento público, cuya misión consiste en remitir a un Ministro o a las Cámaras legislativas... cualquier aviso o propuesta relativos a los problemas generales de orden social que interesen a los empresarios o a los trabajadores”.

b) Por su parte, el C.E.S. francés se configura, en la L. O. mencionada anteriormente, como asamblea consultiva cuya función es, básicamente, la representación de las principales actividades económicas y sociales, favorecer la colaboración entre las diferentes categorías profesionales y asegurar su participación en la política económica y social.

c) Respecto del C.N.E.L. italiano, la Ley que lo crea lo concibe como un órgano consultivo en materias relativas a la política económica, financiera y social, así como en materias relativas a la economía y al trabajo.

d) En fin, el C.N.D.E. británico es considerado como organismo independiente, financiado públicamente, pues actúa de *motu proprio*, realizando estudios, investigaciones o debates acerca de cuestiones económicas e industriales, tales como productividad, precios, exportaciones e importaciones, sociedades multinacionales en la economía nacional, etc.

2) Competencias:

En este aspecto merece subrayarse que mientras en Bélgica (C.N.T.) y Holanda (S.E.R.) se ofrece a los Consejos la posibilidad de emitir proyectos de leyes, no ocurre así en el resto de los países examinados, lo que su-

pone para estos Consejos, como resulta obvio, el otorgamiento de un mayor poder, tanto respecto de la opinión pública como a sus respectivos Gobiernos.

En este sentido, se ha de efectuar mención especial del C.E.S. francés, que es considerado competente en todo lo relativo a problemas económicos y sociales, bien interviniendo por iniciativa propia o bien a requerimiento de las asambleas parlamentarias.

3) Composición y funcionamiento:

En el aspecto relativo al número y carácter de sus componentes, los desarrollos también presentan variaciones significativas, dado que el número de sus componentes oscila entre los 25 que componen el N.E.D.C. británico —designados por organizaciones profesionales y gubernamentales—, y los 200 miembros que integran el C.E.S. francés —distribuidos en una pluralidad de categorías de representación, tales como obreros, empleados, funcionarios, técnicos, ingenieros, cuadros, empresas industriales, comerciales y artesanales, organizaciones agrícolas, personalidades cualificadas de los sectores económico, social, científico y cultural, actividades sociales tales como ahorro, vivienda, salud pública, asociaciones familiares, etc., clases medias y personalidades cualificadas por sus conocimientos de los problemas económicos y sociales—.

Por lo demás, el número de sus miembros y su carácter paritario (C.N.T. y C.E.E. en Bélgica) o tripartito (N.E.D.C. en Gran Bretaña, C.E.S. en Francia, S.E.R. en Holanda), da lugar a una mayor o menor amplitud de la representación que tienen en los Consejos la estructura social y económica de sus respectivos países, lo que repercutirá, sin duda, en la influencia de sus actuaciones en la dinámica social y política.

4) Por último, un aspecto importante a considerar viene determinado por las instancias legitimadas para consultar a los diferentes Consejos:

- a) En el C.E.S. belga son los Ministros y las Cámaras Legislativas quienes ejercen esta potestad consultiva.
- b) En el C.E.S. francés la instancia consultiva legitimada es el Gobierno.
- c) En Italia, la potestad consultiva tiene una articulación de carácter territorial, otorgándose a las Cámaras nacionales y regionales.
- d) En fin, el N.E.D.C. británico, al ser concebido como órgano independiente y no consultivo, puede presentar sus trabajos directamente al sector industrial y al Gobierno.

5.—El modelo de Consejo Económico y Social contenido en la Ley 21/1991, de 17 de junio

En el contexto de un desarrollo que no parece armónico de los preceptos contenidos en el Título VII de la Constitución —aspecto que merecería un mayor detenimiento, por cuanto no parece tener como punto de referencia una concepción única del modelo de “Estado social” proclamado en el artículo 1. 1.º del texto constitucional—, y tomando como punto de referencia, sobre todo, las “funciones tradicionales” encomendadas a los Consejos Económicos y Sociales, el legislador estatal ha desarrollado un Consejo configurado, especialmente, como instancia consultiva del Gobierno en materia socio-económica y laboral.

En efecto, en el primer sentido, la existencia de textos legales como la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables, y la Ley 7/1980, de 10 de marzo, de protección de las costas marítimas españolas, parecen recoger, en su mayoría, medidas estatales de “servicio público” y de desarrollo de “políticas sociales”, sin embargo del análisis de la L. O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas —que crea y otorga a dicho organismo la función de “fiscalización consultiva de la actividad económico-financiera del sector público” (art. 2)—, y de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización, se desprende la intención de constituir a dicha legislación no sólo como garantía de los administrados para la prestación eficaz de los servicios públicos en un Estado que tiende, por su naturaleza, a procurar el bienestar general, sino en un instrumento con incidencia en un desarrollo diferente del concepto de “Estado social”, más en consonancia con el propugnado por la doctrina alemana posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Se observan, por tanto, en el desarrollo legislativo del Título VII, discrepancias significativas respecto a la concepción del contenido del Estado social, manifestadas en la promulgación de leyes que contienen esencialmente medidas de “servicio público” y de desarrollo de “políticas sociales”, mientras otros textos legales parecen pretender ir más allá de tal concepción, tratando de profundizar en los contenidos de un Estado social que no sólo “tiende a” procurar el bienestar general y la satisfacción de las necesidades generales mediante la prestación de servicios sociales, sino que, además, se hace responsable de dicho cometido, así como de la eficacia y funcionalidad de sus órganos administrativos en el desarrollo de tales funciones.

En esta última lógica parece querer situarse, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 9. 2.º, la creación del Consejo Económico y Social, calificado por la Exposición de Motivos de la Ley 21/

1991, de 17 de junio, como "plataforma institucional de diálogo y deliberación permanente" y "mecanismo de comunicación" entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno.

En todo caso, resultaron notorias las discrepancias entre los diferentes Grupos Parlamentarios respecto al "modelo" de Consejo Económico y Social propuesto por el Gobierno, como atestigua la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley enviado por el Gobierno (núm. expediente 121/000048, Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, n.º 48-1, 31 de enero de 1991).

En efecto, especialmente destacadas son las opiniones manifestadas en el Congreso de los Diputados, donde las enmiendas presentadas resultaron numerosas.—un total de veinticuatro— y sustanciales—incluyendo una Enmienda a la totalidad, la n.º 10, presentada por el Grupo Popular (Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, n.º 48-4, 22 de marzo de 1991).

De su examen conjunto, podrían deducirse como aspectos más relevantes sobre los que pretendían obtener modificaciones sustanciales en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley los siguientes:

1) Adscripción del Consejo Económico y Social. En este sentido, el Grupo Parlamentario de IU.IC propuso su adscripción al Ministerio de Economía y Hacienda (Enmienda n.º 9), frente a la recogida en el Proyecto de Ley, artículo 1. 3.º (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

En su defensa, se argumentó la adscripción propuesta como consecuencia lógica e inmediata de las competencias que se le atribuían en las enmiendas presentadas por el Grupo de IU.IC, subrayando el Diputado Sr. Peralta Ortega, en este contexto, la necesidad de que el Consejo conociera el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, "igual que conoce los anteproyectos de ley que regulan otras materias que son exactamente de contenido económico y social", de modo que, en tal sentido, "su adscripción orgánica al Ministerio de Trabajo sólo produce confusión" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 111, 1981, pp. 5.336-7).

2) Entidades facultadas para solicitar consultas. Se propugnó una ampliación que incluyera a las Cortes Generales (enmiendas n.º 9, del Grupo Parlamentario IU.IC, y n.º 30, del Grupo Mixto-E.E.), o bien la remisión a éstas de la Memoria anual elaborada por el Consejo, según establecía el artículo 1. 2.º del Proyecto de Ley, sin perjuicio de su obligada remisión al Gobierno de la Nación (enmiendas n.º 26, del Grupo Mixto-E.A., y n.º 51, del Grupo Mixto-P.A.).

En este último sentido, el artículo 7. 1. 5.º del Proyecto prescribía que, con carácter obligatorio, el Consejo debía elevar una Memoria anual al

Gobierno, aspecto que la Enmienda n.º 26, presentada por el Grupo Mixto-E.A., pretendió desarrollar, exigiendo la inclusión en la Memoria de un estudio particularizado de la situación socioeconómica y laboral de cada Comunidad Autónoma.

En concreto, la ampliación de la facultad de consulta a las Cortes Generales se defendió en la intervención de la Diputada Sra. Garmendía Galvete (Grupo Mixto), argumentando que "la normativa en materia socio-laboral, aunque fundamentalmente suele provenir del Gobierno, también suele ser ejercida desde el Legislativo, y no solamente el Grupo que sostiene al Gobierno sino también Grupos de la oposición solemos plantear temas que afectan a materias sociolaborales" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 111, 1991, p. 5.340).

3) En cualquier caso, fue el aspecto relativo a la composición del Consejo el que recibió mayor número de enmiendas, resultando de particular interés las argumentaciones sobre la participación en el mismo de las diferentes Comunidades Autónomas.

En este sentido, las enmiendas presentadas propugnaban una ampliación de la composición establecida en el artículo 2 del Proyecto de Ley, dando entrada en el mismo a otros sectores sociales:

3.1) Representantes de la Administración, de entre los cuales la Enmienda n.º 19 (Grupo Parlamentario IU.IC) fijaba en un número máximo de 17 los designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y como máximo 2 los representantes de la Administración Local, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, dando entrada hasta un máximo de 16 en representación del Gobierno.

Sin embargo, la participación en el Consejo de representantes de las Comunidades Autónomas resultó objeto de posiciones encontradas, dado que mientras Grupos como el mencionado o el Popular propugnaban la presencia de entes territoriales en el mismo, por entender que así "se garantizaría que la voz de las Comunidades Autónomas, en materias tan relevantes como las que se plantean, en relación con las cuales debe informar este Consejo, fuera escuchada y que el dictamen que en su día emitiera el Consejo tuviera una mayor relevancia, una mayor audiencia y, en definitiva, una mayor eficacia" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 111, 1991, p. 5.336), por parte de representantes de Grupos con responsabilidad de gobierno en Comunidades Autónomas se mantuvo una opinión totalmente contraria.

De este modo, el Diputado Sr. Olabarría Muñoz (PNV) argumentaba el "entusiasmo" con el que defendía la "no" presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en base a los siguientes argumentos: 1. Por-

que “la ubicación y participación de los interlocutores nacionalistas tiene su residencia adecuada y lógica, política y socialmente también, en los órganos homónimos existentes en las Comunidades Autónomas”. 2. Porque “interpretan los interlocutores, fundamentalmente los de ideología nacionalista, que su presencia en un órgano de estas características, siempre minoritaria y nunca decisoria, iba a ser una presencia legitimadora de una institución en la que creen sólo relativamente”, y 3. Porque “la aspiración legítima —incluso constitucionalmente— de los interlocutores sociales de las Comunidades Autónomas es la de participar en los órganos ejecutivos, no consultivos, donde realmente se articulan los modelos y los diseños de política macroeconómica, de política microeconómica y de política promocional también” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 111, 1991, p. 5.343).

3.2) Representantes del sector servicios (transporte, entidades financieras, asociaciones comerciales) (enmiendas núms. 31 y 32, presentadas por el Grupo Mixto-E.E.).

3.3) Representantes de las organizaciones de agricultores y ganaderos más representativos y miembros designados por el Consejo de Universidades (Enmienda n.º 56, presentada por el Grupo Parlamentario IU.IC).

4) Por último, también se presentaron enmiendas tendentes a conseguir un aumento en las competencias del Consejo, respecto a las fijadas en el Proyecto de Ley (art. 7. 1.º), especialmente por parte de los Grupos de IU.IC y Popular (núms. 9 y 98, respectivamente), de entre las cuales resalta la posibilidad de que el Consejo formulara anualmente una propuesta de Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o un Informe al mismo.

En cualquier caso, la mayoría de estas enmiendas no fueron tomadas en consideración por el Grupo Parlamentario del PSOE porque, como afirmaba su portavoz el Diputado Sr. Cercas Alonso, al anunciar la intención de su Grupo de oponerse a las enmiendas que afectarían a la naturaleza, composición o funciones del Consejo, la Constitución “mandaba que haya un consejo de planificación donde estén las Comunidades Autónomas, pero no hay mandato de la Constitución de hacerlo”, la presencia de éstas “suscita el desacuerdo de los partidos nacionalistas con responsabilidad de gobierno en las Comunidades Autónomas” y, por lo demás, una ampliación en la composición del Consejo “podría quebrar criterios de representatividad” y dar lugar a “agravios comparativos” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 111, p. 5.347).

En este contexto, los rasgos más relevantes del Consejo que ha configurado la Ley 21/1991, de 17 de junio, podrían sistematizarse del siguiente modo:

1) Naturaleza jurídica:

Según lo establecido en los artículos 1. 2.º y 3º de la Ley, el Consejo es un “órgano consultivo del Gobierno en materia socio-económica y laboral”, configurado como “Ente de Derecho Público” con “personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines”, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Están, por tanto, facultados de modo exclusivo para consultar al Consejo, siguiendo el modelo francés, el Gobierno y cada uno de sus miembros.

2) Composición y funcionamiento:

a) Respecto a su composición.—por lo demás, idéntica a la contenida en el Proyecto presentado por la C.E.O.E.—, se dispone que estará integrado por 61 miembros, incluido su Presidente, de entre los cuales 20 serán representantes de las organizaciones sindicales más representativas —de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6. 2.º y 7. 1.º de la L. O. 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical—, y otros 20 serán designados por organizaciones empresariales que gocen de capacidad representativa —de acuerdo con la D. A. Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, según la redacción contenida en la Ley 32/1984, de 2 de agosto—.

Los restantes 20 miembros se distribuyen del modo siguiente: 3 serán nombrados por el sector agrario, 3 por el marítimo-pesquero, 4 por usuarios y consumidores, 4 por el sector de la “economía social” y 6 serán “expertos en las materias competencia del Consejo”, siendo nombrados por el Gobierno “entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral” (art. 2. 5º).

No se prevé, sin embargo, la presencia de representantes gubernamentales porque, según lo aducido en la Exposición de Motivos, con ello se pretende garantizar la independencia del Consejo Económico y Social en la formación y emisión de sus opiniones. Sin embargo, su ausencia podría ir en detrimento de la fuerza efectiva otorgada a sus Dictámenes.

b) Como órganos del Consejo se establecen el Pleno, la Comisión Permanente, las Comisiones de Trabajo, el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario General (art. 5).

El Pleno estará integrado por la totalidad de los miembros del Consejo, bajo la dirección del Presidente, siendo asistido por el Secretario General (art. 6. 1.º).

La Comisión Permanente será integrada por miembros designados por y entre los miembros del Pleno. El Presidente ostentará su dirección, asistido por el Secretario General (art. 6. 2.º).

Las Comisiones o grupos de trabajo podrán ser creadas por el Pleno del Consejo, bien con carácter permanente o para cuestiones específicas, pero siempre respetando el principio de proporcionalidad y la presencia en ellas de los diferentes grupos representados en el Consejo (art. 6. 3.º).

El Presidente del Consejo tiene atribuidas en el artículo 8. 1.º de la Ley las siguientes funciones:

— La dirección de la actuación del Consejo y la representación del mismo.

— La convocatoria de las reuniones del Pleno y de la Comisión Permanente, así como presidirlas y moderar el desarrollo de los debates.

— Fijar el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente.

— Visar las actas, ordenar la publicación de los acuerdos y disponer su ejecución.

— Las demás otorgadas por la Ley, "o sean propias de su condición de Presidente y así se establezca en el Reglamento que apruebe el Consejo."

Asimismo, se prevé la existencia de dos Vicepresidentes, que serán elegidos por el Pleno, a propuesta de los miembros representantes de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, respectivamente y de entre los mismos. Estos asumirán las funciones del Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad de aquél, y ejercerán las funciones que expresamente les delegue, según establece el artículo 3. 2.º.

Por último, el Secretario General es considerado "el órgano de asistencia técnica y administrativa del Consejo" y el "depositario de la fe pública de los acuerdos del mismo" (art. 3. 3.º). Será nombrado libremente por el Gobierno a propuesta conjunta de los ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos con representación en el Consejo. Entre sus funciones más relevantes se encuentran:

— Ejercer la dirección administrativa y técnica de los distintos servicios del Consejo.

— Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo.

— Extender las actas de las sesiones, autorizarlas mediante su firma y el visto bueno del Presidente y dar el curso correspondiente a los acuerdos que se adopten.

— Custodiar la documentación del Consejo.

— Asumir la defensa del personal al servicio del Consejo, etc. (art. 8. 2.º).

3) Competencias:

Se consideran funciones propias del Consejo las enumeradas en el artículo 7 de la Ley, donde se establece que el Consejo puede emitir dictámenes de solicitud preceptiva por el Gobierno, en los supuestos relativos a Anteproyectos de Leyes de Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos relativos a materias socio-económicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos considerados por el Gobierno de especial importancia en la regulación de las indicadas materias, excluyéndose expresamente de esta consulta el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 7.1.1.a).

Del mismo modo, el Consejo ha de emitir Dictamen con carácter preceptivo sobre Anteproyectos de Ley o Proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo, separación de su Presidente y del Secretario General, etc.

Asimismo, puede emitir dictámenes de solicitud facultativa por el Gobierno de la nación o sus miembros (art. 7.1.2º).

En todo caso, los dictámenes del Consejo, sean de solicitud preceptiva o facultativa, no serán vinculantes para el Gobierno (art. 5.1.d).

También se faculta al Consejo para poder emitir estudios o informes por iniciativa propia o a solicitud del Gobierno en materia de Economía, Fiscalidad, Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, Asuntos Sociales, Agricultura y Pesca, Educación y Cultura, Salud y Consumo, Medio Ambiente, Industria y Energía, etc. (art. 7.1.3º).

Por lo demás, se establece la obligatoriedad para el Consejo de elaborar una Memoria anual, que será elevada al Gobierno, donde se contengan sus observaciones sobre "la situación socioeconómica y laboral de la nación" (art. 7.1.5º), así como la posibilidad de solicitar información complementaria sobre los asuntos sometidos a su consideración, con carácter preceptivo o facultativo, cuando sean necesarios para la elaboración del Dictamen (art. 7.2º).

6.—Conclusiones

El carácter "social" del Estado, constitucionalizado por el artículo 1. 1.º, constituye, a juicio de A. Garrarena Morales (1984: 101), una exigencia normativa, en tanto que "cláusula de neto valor hermeneútico y, como tal,

dirigida a vincular a autoridades y ciudadanos en la interpretación de la totalidad del ordenamiento jurídico". Por ello, si bien no resulta posible, en su opinión, "vincular a la misma consecuencias jurídicas de exigibilidad inmediata amparadas en este solo precepto", dado que, continúa, "por sí sola... no puede fundamentar pretensiones jurídicas inmediatas", puede hacerlo, sin embargo "en la medida en que concorra con otros preceptos para determinar su auténtico sentido y alcance". De este modo, puede servir como soporte para enjuiciar la constitucionalidad de una ley cuya anulación se pretenda (1984: 99-103), sin olvidar la posibilidad de que el Tribunal Constitucional haga uso de lo que el mismo autor denomina, siguiendo la doctrina italiana, "recomendaciones" dirigidas a los órganos legislativos para llamar su atención sobre flagrantes vacíos normativos, facultad que, por lo demás, ya ha sido utilizada por nuestro Tribunal en Sentencias como la de 5 de agosto de 1983 (Fto. Jco. 4), donde utiliza expresiones tales como "convendría que el legislador precisase..." ó "debe precisar el legislador...".

En este contexto, no deja de resultar sumamente significativo que el legislador español haya pospuesto la creación de órganos que, como el Consejo Económico y Social, requieren el desarrollo legal de su reconocimiento constitucional, pero que, por su naturaleza, constituyen elementos importantes para la actuación efectiva del modelo de Estado social que el artículo 1. 1.º constitucionaliza, al menos en la medida en que la planificación económica es un elemento relevante en la adquisición de contenidos sustantivos que, como se ha observado, se consideran propios del Estado social.

La Ley 21/1991, de 17 de junio, viene a llenar el vacío legal e institucional abierto por el propio artículo 131 de la Constitución, perfilando un Consejo de "carácter asesor y consultivo" que hace posible la participación democrática en la planificación económica y que constituye, a tal efecto, un "órgano auxiliar del Gobierno".

Sin embargo, la regulación legal del mismo dificulta o imposibilita, en gran medida, el cumplimiento efectivo de las funciones que le podrían ser propias en el marco de las que constitucionalmente se encuentra llamado a desempeñar, a tenor de lo establecido en el artículo 131 de la Constitución.

Es cierto que las previsiones constitucionales sobre su composición resultan especialmente complejas, que la presencia de las Comunidades Autónomas en su seno no se encuentra prevista —aunque tampoco impedida por el mencionado precepto constitucional—, que fue rechazada la Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Vasco que propugnaba la "coordinación" entre las planificaciones autonómica y estatal y que algu-

nos sectores sindicales han venido afirmando que la articulación de la composición de dicho órgano constituía una dificultad a salvar, al hacer referencia el texto constitucional a las fuerzas sociales y Comunidades Autónomas cuando, desde su punto de vista, representan "intereses contrarios".

Pero, ante tales circunstancias, pese a la existencia de modelos en que existía esa articulación territorial, como el italiano, se ha optado por excluir a las Comunidades Autónomas de su composición, lo que deja sin resolver la necesidad de que los proyectos de planificación gubernamentales, por mandato constitucional del mismo precepto, se hayan de elaborar "de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas" lo que, sin duda, contribuiría, como ha señalado L. Cazorla Prieto (1985: 32), a una atenuación del centralismo, introduciendo pautas de comportamiento propias, en su opinión, de los Estados federales, o de aquellos que reconocen la existencia de autonomías territoriales.

En este sentido, no se puede olvidar, además, que la STC de 5 de agosto de 1983 afirmaba la necesidad de colaboración entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el Estado autonómico, reconociendo la existencia de un principio de coordinación en el campo económico "expresamente afirmado" por la Constitución. (Fto. Jc. 14. 6.º).

En base a estas consideraciones, cabe sostener que la no inclusión de representantes de entes territoriales en el composición del Consejo constituye un vacío de difícil justificación que no ha sido salvado por la Ley de 17 de junio de 1991.

En esta lógica, resulta necesario destacar las escasas instancias facultadas para consultarlo, porque ello tendrá influencia no sólo respecto a la independencia de las opiniones que se emitan sino también sobre la efectividad que se otorgue a las mismas.

De este modo, no deja de resultar una clara deficiencia de la Ley de 17 de junio de 1991 que el único órgano al que se faculta para consultar al Consejo sea el Gobierno —siguiendo el modelo francés— cuando existían, como se ha observado, otros modelos más generosos en este sentido, como el belga —donde son los Ministros y las Cámaras legislativas quienes ejercen la potestad consultiva—, o el italiano —donde dicha facultad es ostentada por las Cámaras nacionales y regionales—, e incluso en el ámbito autonómico, donde la Ley vasca y asturiana otorgan facultades de consulta, junto a sus gobiernos autonómicos, a sus órganos legislativos.

Por todo ello, hubiera sido deseable una Ley con una concepción más audaz de esta institución, que, por ejemplo, no sólo hubiera integrado en su composición a las Comunidades Autónomas sino que, además, hubiera incluido representantes del funcionariado, hubiera otorgado a algunas de

sus resoluciones carácter vinculante —como se reclama en la última década en los países de nuestro entorno europeo—, e, incluso, hubiera permitido al Consejo la posibilidad de emitir proyectos de ley sobre determinadas materias, como ocurre en el C.N.T. belga, o, cuando menos, la posibilidad de emitir un Informe al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, e, incluso, hubiera previsto la coordinación de este Consejo y de sus actuaciones con los existentes en las diferentes Comunidades Autónomas, etc.

Por todo ello, la regulación del Consejo contenida en la Ley 21/1991, de 17 de junio, sin duda contribuye a rebajar las pretensiones que con la misma se pretenden conseguir, tal y como aparecen reflejadas en su Exposición de Motivos, cuando afirma que el Consejo que regula “constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socioprofesionales” para que “sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que le son propios... en materia socioeconómica y laboral”, al mismo tiempo que lo define como un “medio de comunicación... permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno”, que tiene como finalidad hacer “más fluida la relación y colaboración entre aquéllos y el Gobierno”.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, M.: “Constitución y sistema económico”. Madrid, Tecnos, 1985.
- BISCARETTI DI RUFIA, P.: “Derecho Constitucional”. Madrid, Tecnos, 1987.
- CABO, C. de: “División y predominio de poderes”. En Ramírez, M. (ed.): “El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)”. Barcelona, Labor, 1987, pp. 71-82.
- “La crisis del Estado social”. Barcelona, P.P.U., 1986.
- C.E.O.E.: Proyecto de Ley por el que se crea el Consejo Económico y Social”. 26 de noviembre de 1990.
- CASAJO CASTRO, J. L. y GARCIA ALVAREZ, M.: “Constituciones extranjeras contemporáneas”. Madrid, Tecnos, 1988.
- CAZORLA PRIETO, L. M.: “Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?”. Madrid, 1985.
- CONSTITUCION ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS, Cortes Generales. Madrid, I.
- DIEZ DEL CORRAL, L.: “Prólogo”. En Stein, L. von: “Movimientos sociales y Monarquía”. Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1957.
- DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA: “Los Comités Económicos y Sociales en Europa Comunitaria”, núm. 193, pp. 247 y ss.
- FORSTHOFF, E.: “Problemas constitucionales del Estado social”. En Abendroth, W., Forsthoff, E., y Doehring, K.: “El Estado social”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 43-67.
- “Concepto y esencia del Estado social de Derecho”. En Abendroth, W., Forsthoff, E., y Doehring, K.: “El Estado social”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 69-106.
- GARCIA COTARELO, R.: “Del Estado del bienestar al Estado del malestar (La crisis del Estado social y el problema de legitimidad)”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- GARCIA PELAYO, M.: “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”. En Ramírez M. (ed.): “Estudios sobre la Constitución española de 1978”. Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, pp. 27-53.
- “Las transformaciones del Estado contemporáneo”. Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- GARRORENA MORALES, A.: “El Estado español como Estado Social y democrático de Derecho”. Madrid, Tecnos, 1984.
- HARDEN, I. J. y otros: “Derecho y Economía en el Estado Social”. Madrid, Tecnos, 1988.
- HELLER, H.: “Teoría del Estado”. Madrid, Tecnos, 1987.
- JUAN ASENJO, O. de: “La Constitución económica española”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- LEY 10/1988, de 31 de diciembre (Junta General del Principado de Asturias), por la que se crea el Consejo Económico y Social asturiano. B. O. Principado de Asturias, 5, 10 y 11 de enero de 1989 (núms. 4, 7 y 8).
- LEY 14/1984 de 15 de noviembre, de creación y regulación del Consejo Económico y Social Vasco. B. O. P. Vasco, 6 de diciembre de 1984 (núm. 207).
- LEY 121/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social. B. O. E., núm. 145, de 18 de junio de 1991.
- LOPEZ GUERRA, L.: “Un Estado social”. En DE ESTEBAN J., y LOPEZ GUERRA, L.: “El régimen constitucional español”. Barcelona, Labor, 1980.

MARTINEZ ALIER, J. y RODRIGUEZ, J. A.: "El Corporatismo en España". Barcelona, Ariel, 1988.

PECES-BARBA MARTINEZ, E.: "La nueva Constitución española desde la Filosofía del Derecho". Documentación Administrativa. Monográfico, n.º 180: "La Constitución española de 1978", octubre-diciembre 1978, pp. 19-44.

Revista Laboral, núm. 13 (1988), pp. 77 y ss.

TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional español". Madrid, Atomo, 1988.

VERDU LUCAS, P.: "Curso de Derecho Político", vol. 4.º. Madrid, Tecnos, 1988.

Jurisprudencia