

# CONSTITUCION Y SISTEMA ECONOMICO (\*)

LUIS CARLOS FERNANDEZ-ESPINAR Y LOPEZ

El libro del profesor BASSOLS COMA *Constitución y sistema económico* es un análisis eminentemente jurídico de las implicaciones existentes entre la Constitución y el sistema económico; es decir, un estudio de la *Constitución económica* que existe dentro de la Constitución propiamente dicha.

«El concepto de Constitución económica designa el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden del proceso económico. En ella se definen el orden económico en sus fundamentos esenciales y se establecen normas que sirvan de parámetro para la acción de los operadores económicos» (1).

BASSOLS COMA divide el contenido del libro en siete capítulos: I. Constitucionalismo económico; II. El marco político y económico del proceso constituyente; III. Los derechos económicos; IV. La actividad económica pública y sus manifestaciones; V. La planificación económica; VI. Sistema económico y Estado de las Autonomías, y VII. Consideraciones finales.

1. El autor empieza analizando cómo el intervencionismo administrativo resultó ser la manifestación real del Estado liberal, es decir, su Constitución económica material. Sin embargo, en sus premisas ideológicas y, en consecuencia, en la plasmación constitucional no admitió otros derechos que los preexistentes al propio Estado. De este modo la proclamación de los derechos sociales y las valoraciones constitucionales del orden económico no aparecerán hasta la primera posguerra mundial (p. 27).

---

(\*) MARTÍN BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

(1) Véase sentencia del Tribunal Constitucional de 16-XI-1981, voto particular.

La experiencia de la República de WEIMAR y su Constitución de 1919 constituyó el primer intento moderno de renovación del constitucionalismo económico. La cultura jurídica de la época desarrolló una importante reflexión teórica sobre aquel material constitucional al propio tiempo que sistematizó y desarrolló nuevas ramas del Derecho: el Derecho Económico, el Derecho del Trabajo y el Derecho Social. En el orden estrictamente económico emergió la idea de la planificación como simple sustitución de la racionalidad económica, basada en la libre competencia empresarial, por la racionalidad social, que elimina el beneficio (p. 30).

De este modo, surgió como garante y, a la vez, instrumento de esta transformación, en la concepción de HILFERDING, el «Estado democrático». Esta nueva categoría de Estado, unida a la de la planificación económica, constituyeron el fundamento de la democracia económica, como trasposición de la democracia política al campo económico. Ante los ataques doctrinales de C. SCHMITT, en la teoría constitucional, HELLER desarrolló otro concepto capital: el «Estado social de Derecho» como primer paso hacia una sociedad totalmente socializada (p. 32).

Al término de la segunda guerra mundial se inicia una nueva singladura en el Derecho constitucional económico. Surge una nueva forma de Estado, que recibió distintas denominaciones según el enfoque que prevalecía en sus análisis: en el ámbito de la sociología política, Estado de bienestar o *Welfare State*; en el jurídico constitucional, Estado social y democrático de Derecho; en el de la técnica económica, Estado de economía mixta; en el de las relaciones industriales o laborales, democracia económica o social.

Este nuevo constitucionalismo económico se diferenció en su cristalización formal del de la primera posguerra. Mientras los modelos, inspirados en la Constitución de WEIMAR, aspiraban a una transformación del orden social y económico a través de una rígida y exhaustiva codificación de instituciones socioeconómicas, tanto públicas como privadas, desde las que poder dirigir e imponer jurídicamente aquel proceso, el nuevo constitucionalismo, fruto de un compromiso político y del pluralismo ideológico, es mucho más ambiguo y menos ambicioso: satisface sus pretensiones con la consagración en el texto constitucional de normas de principio de marcado carácter declarativo sobre fines sociales o de rechazo del orden económico liberal: la incorporación de los llamados «Derechos sociales» concebidos no como esferas privativas de los ciudadanos, sino como prestaciones u obligaciones a asumir progresivamente por el Estado, junto con la previsión de medidas facultativas de nacionalización —art. 43 de la Constitución italiana, art. 15 de la

Ley Fundamental de Bonn y preámbulo de la Constitución francesa de 1946—por exigencias del interés general y colectivo (p. 41).

La elasticidad de las formulaciones económicas ha permitido a los partidos gobernantes una gran flexibilidad en su gestión económica, desarrollando políticas de signo coyuntural al amparo de las técnicas presupuestarias y financieras, sin necesidad de apelar a las reformas estructurales económico-sociales previstas en los textos constitucionales. Este panorama, señala BASSOLS COMA, sin embargo, ha sufrido importantes variaciones a partir de 1973 con el fin de la etapa de la prosperidad económica. Las técnicas habituales de la política económica se han visto impotentes para afrontar la nueva situación, y la aparición de nuevas fuerzas políticas, junto con la reivindicación de nuevas demandas sociales, imponen una nueva interpretación y actualización de preceptos constitucionales hasta ahora olvidados, incumplidos o defectuosamente aplicados. Ante estas nuevas realidades, la función de la justicia constitucional adquiere nuevos perfiles y una mayor complejidad y compromiso (p. 45).

2. En nuestros días, una Constitución no es el producto de una racionalidad abstracta como se presumía en el siglo XVIII, sino que, en palabras de K. C. WHEARE, «en realidad, una Constitución es la resultante de un paralelogramo de fuerzas —políticas, económicas y sociales— que actúan en el momento de su adopción» (2). Mientras en el constitucionalismo clásico el objeto del orden constitucional giraba casi exclusivamente en la articulación del proceso político del ejercicio del poder —en el seno de un orden social y económico que se consideraba dotado de una legitimidad autónoma e independiente—, en el constitucionalismo moderno los problemas de interpretación jurídica adquieren una mayor complejidad por cuanto los textos constitucionales reflejan e incorporan valores o pronunciamientos ideológicos, con mayor o menor extensión, sobre el orden económico-social, dejando así de ser componentes indiferentes o absolutamente autónomos (p. 64).

BASSOLS COMA, al analizar el contexto ideológico en el que ha nacido la Constitución española de 1978, entiende que ésta emerge en un momento en el que se pone en cuestión precisamente el fundamento operativo y la viabilidad económica del Estado intervencionista como Estado de bienestar o *Welfare State*, al hilo de un renacimiento de las tesis neoliberales. Casi paralelamente a la petición de cambio de rumbo del *Welfare State*, se produce a partir de 1973 su crisis real más profunda, que lo ha situado al borde

---

(2) K. C. WHEARE, *Las Constituciones modernas*, Labor, Barcelona, 1975, p. 73.

del agotamiento institucional. Las crisis petrolíferas de 1973 y 1979 y sus secuelas: la inflación, el paro y la desocupación, han repercutido seriamente en su funcionamiento asistencial y redistributivo, a la par que han puesto de manifiesto la debilidad y las disfunciones de los mecanismos de política económica que lo sustentaban: la política keynesiana, manipulación de la demanda global y del gasto público. En este contexto, los planteamientos técnico-económicos neoliberales sobre la necesidad de introducir criterios de economía de mercado en el funcionamiento del sector público presupuestario y empresarial, la sustitución del puro cálculo político por criterios de eficiencia y economicidad en el gasto público y en la actividad financiera ordinaria, se han introducido abiertamente en los Estados europeos y han renovado las técnicas de gestión del Estado de bienestar (p. 69).

El autor, tras recorrer el tratamiento dado a las cuestiones económicas en la transición política española, que tuvo como acontecimiento más decisivo la firma de los Pactos de la Moncloa, analiza los discursos más importantes sobre el modelo de sociedad y la gestión económica durante la elaboración de la Constitución de 1978 (pp. 87-90).

Una primera aproximación al texto constitucional pone de manifiesto, en primer lugar, la influencia de la Constitución portuguesa por la extensión de las materias de índole económica, y en segundo lugar, la prolífica utilización de conceptos técnico-económicos como núcleo esencial de algunos preceptos jurídicos. Sin embargo, esta abundancia de preceptos contrasta con la absoluta falta de sistemática en su orden expositivo. BASSOLS COMA, no obstante, señala importantes lagunas: ausencia de toda referencia valorativa o finalista sobre el sistema crediticio o el funcionamiento del sistema financiero; inexistencia de un tratamiento sobre la empresa pública; la falta de predeterminación sobre los fines del presupuesto anual, beneficios fiscales u obligaciones financieras; y Deuda pública (p. 106).

La exposición de las materias de índole económico son divididas por el autor en dos grandes apartados: estudio de los derechos de contenido económico, como manifestación de los derechos e intereses de los particulares, y análisis de las técnicas generales de actuación económica de los poderes públicos.

3. Tradicionalmente, por derechos de naturaleza económica se ha entendido: el derecho de propiedad, la libertad de empresa y el derecho de trabajo y al trabajo, constituyendo el primero el centro de gravedad. La libertad de empresa en la Constitución de 1978 ha sido enunciada con claridad en el artículo 38, a diferencia de otros ordenamientos en donde es reconocida

por vías indirectas. La regulación de estos derechos sólo puede hacerse por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, según señala el artículo 53.1. Por otra parte, señala el autor, mientras los derechos fundamentales se presentan como auténticos derechos preestatales y como libertades negativas, los derechos económicos aparecen como capacidad de hacer y, por tanto, en potencia susceptibles de limitación y conformación legislativa (p. 111).

3.1. El derecho de propiedad está regulado en el artículo 33, en línea con las Constituciones de Europa Occidental y con la tradición constitucional española, con la única innovación de no destacar el carácter «previo» de la indemnización en los casos de expropiación, aun cuando proceda en cualquier caso. La eliminación del carácter «previo» de la indemnización y su sustitución por la simple fórmula «mediante» ha llamado la atención de la doctrina, que, salvo excepciones, entiende que se ha producido una flexibilización del requisito del previo pago más que una exoneración del mismo. Si no fuera así, se generaría a cargo del administrado «un crédito forzoso sin cobertura constitucional» (3).

La introducción del instrumento de la planificación, junto con el surgimiento de inevitables disfunciones en el proceso económico (contaminación, degradación ambiental y paisajística, pérdida de identidad de valores culturales, etc.) ha determinado la aparición de una nueva faceta en la aplicación de la función social de la propiedad: la conservación de los valores inherentes o naturales de los bienes al objeto de apartarlos o impedir su transformación productiva. Esta acción permanente de la Administración ha ido desplazando el centro de gravedad de la institución hacia una situación jurídica vinculada socialmente, que sirve de fundamento a la acción administrativa, poniendo en peligro lo que se ha llamado el «contenido esencial del derecho de propiedad».

En contraste con las innovaciones en materia de regímenes específicos de propiedad o de singularización de bienes (suelo, recursos naturales, medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, vivienda), la Constitución española no contiene ninguna determinación específica sobre la propiedad agraria ni sobre el tema tradicional de la reforma agraria. En cualquier caso, este tema ha tenido un reconocimiento expreso en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 12.3.11. Esta disposición estatutaria no reivindica un concepto clásico de reforma agraria —en el sentido de un simple reparto de la tierra

(3) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 4.ª ed., Madrid, 1983, p. 251.

frente al latifundismo—, sino una visión funcional de la misma en conexión con las necesidades regionales, que ha sido recogida en la ley de desarrollo de 3 de julio de 1984. BASSOLS COMA hace un análisis de esta ley, y destaca el Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas, que grava la no obtención de unos rendimientos susceptibles de producirse, a diferencia de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, que grava la mera susceptibilidad de obtención de rendimientos agropecuarios, y del Impuesto sobre la Renta o sobre Sociedades, que grava los rendimientos netos obtenidos (p. 131).

3.2. El autor define la libertad de empresa como «aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancias (p. 137).

Desde una perspectiva macroeconómica, la economía de mercado, simbolizada tradicionalmente en la autonomía privada, libertad contractual y libertad de empresa, se ha evidenciado como insuficiente para la regulación y estabilidad del ciclo económico, determinando la introducción de una acción correctora del Estado. Este hecho ha tenido su reflejo jurídico en la aparición de una disciplina pública de la economía (el intervencionismo administrativo-económico) y la modulación de la autonomía de la voluntad. Sin embargo, en la actualidad, con la experiencia acumulada en los años precedentes, la evolución del enfoque en el planteamiento del diseño de la política económica estatal es común tanto en los Estados de economía colectiva como de economía libre. Así, mientras en los primeros la planificación integral ha demostrado sus insuficiencias y rigideces, dando paso a la introducción de ciertos mecanismos de economía de libre mercado, en los Estados de economía libre se han ido abandonando las intervenciones dirigistas por ineficientes, impulsando en su lugar un intervencionismo neoliberal de incitación y estímulo: la llamada «economía concertada» (p. 145).

En este contexto, GARCÍA PELAYO, primer presidente del Tribunal Constitucional, ha interpretado el artículo 38 como «protección del derecho subjetivo para crear y mantener empresas y como derecho de la empresa para decidir sus objetivos y desarrollar su propia planificación» (4). BASSOLS COMA recoge a continuación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre

---

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

libertad de empresa, en la que destaca la división de los magistrados ante la posibilidad o no de limitar su ejercicio por Decreto-Ley en la sentencia de 2 de diciembre de 1983, sobre expropiación del Grupo RUMASA, a pesar de la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución (p. 155).

4. En la evolución de nuestro constitucionalismo económico observamos que en todas las Constituciones ha sido tradicional reservar un capítulo para disciplinar la gestión económica del Estado. Mientras en las Constituciones del siglo XIX las referencias se circunscribían prácticamente a la actividad financiera del Estado (impuestos, gastos, deuda pública y empréstitos públicos), a su disciplina (sistema presupuestario y contable) y, eventualmente, a la vertiente patrimonial (dominio público y patrimonio real), a partir de la Constitución de 1931 se inaugura la referencia a los títulos de intervención y actuación económica del Estado. La Constitución de 1978, en su título VII, lleva a cabo la unificación de ambos componentes: «Economía y Hacienda» (arts. 128 a 136).

Después de explicar los antecedentes parlamentarios y las discusiones principales a que dio lugar el artículo 128, BASSOLS COMA analiza con detalle su contenido. Este precepto reconoce «la iniciativa pública en la actividad económica»; en consecuencia, la actuación económica deja de ser así una actividad inicialmente reservada a los particulares para poder ser ejercida también por los entes públicos. Sin embargo, la equiparación entre los sujetos privados y los entes públicos no es absoluta e incondicionada, ya que una interpretación sistemática del texto constitucional revela la existencia de límites cuantitativos y cualitativos que inciden en la expansión del sector público económico: principio de subsidiariedad (art. 38 en relación con el art. 103), racionalidad del gasto público (art. 31.2); adecuación a las exigencias de la economía de mercado en su actuación externa (precios, tarifas, relaciones con los consumidores) y racionalización en la financiación pública, al menos en la fase de dotación del capital fundacional (p. 170).

El inciso segundo del artículo 128.2 de la Constitución contempla la técnica de las reservas de recursos y servicios esenciales al sector público. La reserva, según la corriente doctrinal dominante, se proyecta no sobre la titularidad de un derecho, pues ello significaría una expropiación forzosa, sino sobre la legitimación para el ejercicio del derecho o de una situación jurídica subjetiva. El fundamento jurídico institucional de la reserva descansa en la titularidad dominical que corresponde a la Administración sobre los bienes de dominio público. El autor analiza los presupuestos materiales de las reservas: recursos y servicios, y a continuación se refiere a la naturaleza y efec-

tos del acto legislativo de reserva, del cual dice que debe ser ley votada en Cortes por cuanto afecta al contenido esencial del derecho de libertad de empresa (arts. 38 y 53), al suponer para todo un sector o categoría la exclusión de la gestión privada (p. 196).

El inciso tercero del artículo 128.2 permite la intervención de empresas cuando así lo exija el interés general. La intervención se materializa jurídicamente a través de la sustitución de los órganos ordinarios de administración o explotación por unos órganos extraordinarios, los llamados Consejos de Intervención o Incautación, integrados por representantes de la Administración Pública. Sin embargo, a pesar de esta vinculación del fenómeno de intervención a la sustitución temporal de sus dirigentes, la experiencia ha evidenciado que todas estas sustituciones temporales han terminado con el definitivo ingreso de la empresa en el sector público; en consecuencia, puede afirmarse que constituyen la antesala de la creación de una empresa pública. La normativa reciente de la reconversión y reindustrialización (Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, y Ley 27/1984, de 26 de julio) ha instituido una técnica más flexible que la intervención singular sustitutiva de la gestión, consistente en someter a las empresas afectadas por el plan de reconversión a la obligación de formar parte de una sociedad de reconversión, en forma de anónimas y con el objeto social limitado al cumplimiento de los fines que le asigna el respectivo plan (p. 209).

5. El artículo 131.3 establece que el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general. Señala el autor cómo frente a la tendencia observada en la década de los sesenta, claramente favorable a la institucionalización formalizada de la planificación económica, en la actualidad: motivos de coyuntura económica, demandas de descentralización territorial y, entre otras, crítica a los procesos burocráticos, determinan una práctica planificadora mucho más flexible y antiformalista.

La planificación de tipo indicativo «a la francesa», que en virtud de sus éxitos influyó en Inglaterra, Italia, España y América Latina, ha ido perdiendo fuerza expansiva; algunos países la han abandonado (Italia e Inglaterra) y otros se han resistido a introducirla buscando fórmulas que permitieran planificar «sin economía planificada» (Alemania, Suiza y otros Estados federales). BASSOLS COMA invoca en su libro dos tipos de razones para explicar este fenómeno: de filosofía o técnica económica e institucionales (p. 217), y pasa a continuación al estudio detallado de la evolución territorial realizada en Francia e Italia como respuesta a las nuevas fórmulas de planificación más descentralizada (pp. 219-226).



El sistema español de planificación del artículo 131 se presenta como un modelo original y con características propias: la Constitución prevé su existencia como una opción constitucionalmente operativa, aun cuando no inherente al sistema político y económico; predetermina los fines, sienta los principios y procedimientos para su elaboración (participación de Comunidades Autónomas, sindicatos y asociaciones empresariales, profesionales y económicas), remitiendo al legislador la institucionalización posterior de un Consejo y, finalmente, atribuye al ámbito de la reserva de ley la aprobación de los respectivos planes.

La pretensión de clasificar *a priori*, señala BASSOLS COMA, el tipo de planificación sancionado en la Constitución como incompatible con los métodos imperativos —es decir, con capacidad para imponer o señalar objetivos detallados para el sector privado con un control de su cumplimiento e imponer sanciones o sustituciones en caso de desviación, y sólo conforme con los modelos indicativos, limitada a las proyecciones de previsiones globales, susceptibles de ser desarrolladas por vías indirectas de impulso o fomento para la iniciativa privada— es metodológicamente incorrecta y no se ve respaldada por el examen de los antecedentes parlamentarios, anteriormente partidarios de que en el texto constitucional no figurara formalmente la calificación de la naturaleza de la planificación. Con ello se dota de una amplia flexibilización al sistema de planificación, pero en absoluto implica la necesidad de no verificar en cada caso la legitimidad y compatibilidad de cada medida planificadora con los preceptos y parámetros constitucionales de carácter económico. La planificación debe respetar las exigencias del Estado de Derecho y ser compatible con la libertad de empresa a nivel de técnicas de actuación y ejecución. La libre empresa y la actuación pública deben coexistir en sus respectivos ámbitos y, en su caso, coordinarse para la consecución de los fines de la planificación. En todo caso, la reserva de ley a que está sometida la planificación se convierte en una garantía para que las intervenciones en la libre empresa tegan que salvaguardar su contenido esencial (p. 237).

La articulación procedimental de la planificación —Ejecutivo, Consejo y Parlamento— culmina con la aprobación definitiva de las Cortes Generales, al reservarse a la ley la definitiva adopción de los planes. De ello se deriva que cada plan en particular deberá revestir la forma de ley, lo cual no impide la existencia de una ley general sobre la función planificadora, que sería muy útil para resolver los problemas de derecho sustantivo y de técnica parlamentaria (p. 247).

6. La equidad económica territorial o espacial es un objetivo básico de

la Constitución y a este objetivo responde, junto a los de carácter político o de reivindicaciones históricas, la nueva articulación del Estado de las Autonomías. En virtud del artículo 137, es necesario entender que la idea de equilibrio económico espacial no sólo es interterritorial, sino también intraterritorial, de tal suerte que cada nivel de gobierno en su esfera debe procurar el objetivo máximo del equilibrio económico (p. 258). BASSOLS COMA analiza en este capítulo las relaciones entre el sistema económico y las estructuras territoriales, que experimentan un nuevo cambio de estrategia. En efecto, mientras en la etapa de desarrollo económico acelerado, la movilidad en el empleo y el desplazamiento de la población rural a las áreas urbanas exigía de las entidades territoriales una función de acompañamiento y amortiguación de las disfunciones del crecimiento, a través de una adecuada gestión de los servicios sociales y urbanísticos, la crisis económica actual impone a dichas entidades una política de defensa del empleo en el territorio y de impulso de la reindustrialización, pasando a un segundo término las atenciones relativas a las infraestructuras y las cuestiones de orden redistributivo (p. 264).

El Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas (7 de julio de 1981) patrocinaba la necesidad de elaborar una «Ley de ordenación económica» que abordara fundamentalmente el contenido concreto de las competencias económicas correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas. Esta ley, que no ha sido elaborada todavía, según el mencionado Informe, debería atender a la salvaguarda de dos grandes objetivos: las actuaciones que pudieran alterar la unidad de mercado —«entre otras, lo relativo a la financiación privilegiada, las subvenciones a actividades productoras, la fijación de normas mínimas de seguridad, higiene y medio ambiente, las autorizaciones y prohibiciones de instalación de industrias, así como las de fijación de precios y tarifas»— y el instrumental típico «de la política económica de estabilidad, distribución o crecimiento, cuyo diseño compete al Estado exclusivamente, con objeto de evitar que pudieran producirse distorsiones locales a la competencia, de las posibilidades de actuación dentro de dichos ámbitos y coordinadas que correspondan a las distintas Comunidades Autónomas» (p. 273).

En relación con las empresas públicas y el sector público económico de las Comunidades Autónomas, el autor analiza el inicio de éstas en la constitución de un amplio sector público propio y además señala el reconocimiento que han obtenido de poder participar en la gestión del sector público estatal, desde diversos ángulos: designación de representantes en las empresas

públicas del Estado que operen en su territorio y no sean objeto de traspaso; elevación de informes, estudios y propuestas relativas a la gestión de empresas públicas estatales que operan en el territorio y a su incidencia en la socioeconomía de la región, con la particularidad de que, el Gobierno o los órganos titulares de la participación empresarial, deberán resolver «motivadamente» al respecto (p. 283). Por último, en este capítulo sexto, BASSOLS COMA expone las iniciativas desarrolladas en materia de planificación en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid, en ausencia de una planificación formalizada a nivel nacional que dificulta la comprensión del tema clave de la conexión horizontal y vertical de la planificación (páginas 289-297).

7. En este último capítulo del libro, el autor expone sus consideraciones finales, divididas en tres epígrafes: 1.º las dificultades de adaptación del sistema económico real a las previsiones constitucionales; 2.º la función del Tribunal Constitucional y de los Tribunales ordinarios, y 3.º la Constitución económica española ante el ingreso en la Comunidad Económica Europea.

BASSOLS COMA expone el interesante pensamiento del profesor italiano G. BOGNETTI en una monografía titulada *Costituzione economica e Corte Costituzionale* surgida en el marco de una serie de estudios, elaborados por el llamado Grupo de Milán, destinados a ofrecer una serie de propuestas con vistas a la reforma de la vigente Constitución italiana: «Los efectos sociales de este funcionamiento de la maquinaria económica se centran visiblemente en la inflación —según BOGNETTI, la inflación es una expropiación no sólo formal, sino también material, y como tal debe conllevar una indemnización—, que afecta dramáticamente con más gravedad precisamente a los beneficiarios de las medidas sociales que dispensa el Estado social; en definitiva, la inflación y el déficit presupuestario comprometen frontalmente la realización misma del programa del Estado social de bienestar y erosionan la productividad de la economía privada, que busca su refugio en la economía sumergida» (5). Frente a esta realidad, constatada en la mayoría de los países occidentales, propone la introducción de una serie de medidas en la Constitución para combatir este fenómeno: fomento de la productividad de la empresa, preestablecimiento de límites a la política monetaria y crediticia, clarificación y explicitación de las decisiones de los órganos encargados de elaborar la política económica, cuantificación de los límites de la presión tributaria y de

---

(5) G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1983.

la absorción de la renta nacional por los poderes públicos, etc. Su propuesta más original, sin embargo, radica en la configuración del Tribunal Constitucional como auténtico garante del buen funcionamiento del sistema económico mixto, según la configuración anteriormente establecida, con capacidad de enjuiciar no sólo las leyes, sino todos los actos estatales de contenido económico —incluso los convenios colectivos, a efectos de no sobrepasar los incrementos salariales determinados toques que podrían incidir en la inflación—, en cuanto pueden desequilibrar el sistema desde el punto de vista económico-financiero con ocasión de la aprobación de los presupuestos, emisión de deuda pública o programación de la política monetaria y crediticia. En el orden institucional, sugiere BOGNETTI la creación de un Tribunal Constitucional Económico o, alternativamente, la estructuración de una sección especializada en dicho Tribunal e integrada por magistrados especializados en materia económica. En líneas generales, señala BASSOLS COMA, la tesis del autor italiano es exagerada en sus implicaciones jurídico-constitucionales, en cuanto reduce el control de constitucionalidad en las materias económicas a un juicio de oportunidad o de discrecionalidad de la gestión económica pública, aunque hay que reconocer que pone el dedo en la llaga de la problemática de la incidencia de la actuación económica del Estado en el mundo contemporáneo. Las cuestiones económicas no sólo son relevantes desde el punto de vista de la pura economicidad, sino en cuanto que la economía y la creación de riqueza es presupuesto para la efectiva viabilidad y cumplimiento de auténticos objetivos constitucionales, especialmente aquellos que se refieren a los derechos económicos y sociales de los ciudadanos que se materializan en auténticas prestaciones públicas propias del Estado social de Derecho (pp. 318-321).

Termina BASSOLS COMA el libro analizando dos cuestiones relacionadas con el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea: 1.<sup>a</sup> La compatibilidad de los principios y preceptos económicos de la Constitución española con los propios de la Comunidad, y 2.<sup>a</sup> En qué medida pueden resultar afectados o modulados los preceptos económicos de nuestra Constitución al pasar a formar parte el Estado español del ordenamiento jurídico comunitario (pp. 330-341).

8. En definitiva, nos encontramos ante un libro general por su estructura y excelente por su contenido.