

MONEREO PÉREZ, José Luis (director), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Ed. Comares, Granada, 2002, 2089 pp.

La reciente evolución económica de nuestro país y su inserción contradictoria en la geografía del bienestar democrático-social europeo no pueden ser comprendidas sin tener en cuenta el cambio hacia un régimen político postdictatorial y el proceso constituyente de la segunda mitad de los setenta. Pues las actuales instituciones llamadas a ordenar la vida económica y a tutelar determinados bienes sociales básicos derivan, sin excepción, de la vigente Constitución de 1978. En esa fecha, el «Estado social y democrático de derecho» proclamado como modelo de Estado en el artículo 1.1 –un diseño jurídico-político que, en atención a sus rasgos estructurales, bien podría llamarse Estado social constitucional– es resultado de un pacto entre fuerzas políticas y sociales heterogéneas que introduce tardíamente a nuestro país en la onda constitucionalizadora de la segunda posguerra mundial. Pero es, sobre todo, un fin a realizar mediante el desarrollo de las disposiciones constitucionales que configuran su arquitectura. Cuando ha transcurrido un cuarto de siglo desde la aprobación de la Constitución, los balances retrospectivos en torno a su despliegue (su desarrollo político-legislativo, jurisprudencial y dogmático) resultan no sólo oportunos, sino necesarios. Esto es lo que propone este libro, una ambiciosa iniciativa dirigida por José Luis Monereo, Cristóbal Molina y M.^a Nieves Moreno cuyas dimensiones –más de dos mil páginas, cincuenta y cinco estudios realizados por cuarenta y un autores provenientes de la práctica totalidad de los sectores de la dogmática jurídica– dan una idea del alcance del proyecto. Como señala el propio Monereo en el prólogo, «la finalidad de (la) obra es permitir una comprensión global y especializada del desenvolvimiento vital de la Constitución social y económica cristalizada en el cuerpo normativo más importante de nuestro sistema jurídico». Se trata, pues, de un análisis pormenorizado de los preceptos constitucionales que fijan las bases del Estado social, que reconocen y garantizan los derechos sociales y que delimitan (o mandatan) la intervención directiva, controladora, programadora o reguladora de los poderes públicos en la economía. Y es justamente la elección de nuestra Constitución *indirizzo* como eje articulador lo que convierte a este monumental comentario en un libro singular, destinado muy probablemente a convertirse en una obra de referencia en nuestro medio.

Formalmente, el libro está estructurado en diversos capítulos que siguen, especialmente en lo que hace a los derechos, la sistemática constitucional. La opción metodológica de asignar un artículo o epígrafe de artículo constitucional a cada estudio –algunos autores han elaborado más de uno– logra evitar los solapamientos y las redundancias a los que tienden a exponerse las obras colectivas de este calado, facilita la orientación topográfica del lector y no repercute negativamente en la impresión de sistematicidad e interdependencia que transmite el texto en su totalidad. Más allá de que las afinidades electivas de cada autor impregnen inevitablemente los trabajos –a veces, de forma acusada– y de que el acabado de los mismos sea, también inevitablemente, desigual, la calidad del conjunto es muy alta. No se ha considerado conveniente imponer un sistema de citas uniformado. Las bibliografías aparecen al final de cada estudio, si bien algunos autores que aportan más

de uno realizan remisiones que, a veces, hacen oneroso el hallazgo de las referencias.

Aunque esta nota no puede hacer justicia a la exuberancia de su contenido, quisiera al menos mencionar los dos aspectos generales de la obra que, entiendo, merecen ser destacados:

a) Los estudios de este Comentario conforman una narración, realizada a la luz del desarrollo de la Constitución, de las transformaciones de todo tipo experimentadas por la sociedad española en los últimos veinticinco años, transformaciones que, si bien no se pueden aislar de los cambios políticos, sociales, económicos, productivos, laborales, sociodemográficos, culturales e ideológicos vividos en el mismo período de tiempo por los países del entorno, tienen unos perfiles específicos en el caso de España debido a la particular posición de partida de nuestro país en el momento constituyente.

Algunos de estos cambios –el ingreso en un marco supranacional como la CEE (prefigurado ya en el texto constitucional), la conversión de nuestro país en receptor de inmigración, el proceso de descentralización política y administrativa y la distribución territorial del poder en materia económica y social– reciben un tratamiento proporcional a su importancia y a sus implicaciones. Pero estos cambios no son ajenos a los experimentados en tres áreas temáticas interrelacionadas que cabe distinguir del siguiente modo:

En primer lugar, los estudios dedicados a los artículos de la Constitución que modulan propiamente el gobierno de la economía por parte del Estado gestor (iniciativa pública, planificación económica, principios relativos a la política fiscal y al gasto público, mandatos al ejecutivo sobre la elaboración del presupuesto, emisión de deuda, fiscalización de las cuentas estatales por un órgano ad hoc) pueden leerse como una reflexión jurídica –o quizás, como un debate, dada la pluralidad de perspectivas filosófico-políticas de fondo que concurren en los textos– sobre la reorientación del papel del Estado en la gestión de la economía –señaladamente, en la política impositiva– postulada tras la inflexión postkeynesiana de los setenta y la apertura de las economías nacionales a contextos competitivos transnacionales.

En segundo término, los estudios dedicados a la intervención en el mercado de trabajo del Estado patrón y a otras materias constitucionales relativas al mundo laboral (concertación, negociación colectiva, actores clásicos y emergentes, derechos laborales, etc.) reflejan adecuadamente –siempre dentro de la órbita jurídica– las mutaciones experimentadas por el empleo y por la regulación laboral en las últimas décadas, así como la incidencia que la peculiar evolución de la estructura productiva y ocupacional española ha tenido en las relaciones laborales y en el desarrollo de los preceptos constitucionales relativos a esa esfera.

Finalmente, la lectura transversal del libro –quizá, de manera específica, de los estudios introductorios más teóricos y de aquéllos dedicados al desarrollo de los principios rectores del Capítulo III de la Constitución– proporciona una visión ejemplar de las estrategias encaminadas a la edificación del Estado providencia (o Estado del bienestar) en un contexto epocal ideológica y económicamente hostil, caracterizado por la alteración de los supuestos estructurales que sustentaron su construcción y vigencia. En el desarrollo postconstitucional del Estado del bienestar español se ha producido un solapamiento histórico de los procesos de construcción y reestructuración (remodelación o rediseño) del pacto social que en los países del centro y norte de Europa fundara tras la segunda gran guerra un modelo cuya mala salud

de hierro (la traída y llevada crisis del Estado social) es, como se sabe, objeto de permanente discusión.

Esta controversia late en buena parte de los estudios del libro. No puede ser de otro modo, si atendemos a la temática general de este Comentario y a la importancia de la regulación jurídica en la modulación de las desigualdades en las actuales sociedades complejas: si bien en el Estado social el derecho suele ser caracterizado como un derecho instrumental regido por una lógica finalista (el derecho es un instrumento de la política), no es menos cierto que, atendida la ordenación jerárquica de las fuentes, en un Estado constitucional la política es, igualmente, instrumento del derecho. Más exactamente, la política (también la política social) es instrumento de ese «derecho sobre el derecho» que es la Constitución, precisamente el cuerpo normativo que delinea los pilares del Estado social. Esto nos lleva al segundo conjunto de cuestiones que quisiera destacar.

b) El libro es un completísimo y actualizado análisis de cada uno de los derechos sociales, de las políticas legislativas que han determinado los perfiles de su realización y de la interpretación que de los enunciados que los reconocen o proclaman ha ido realizando la jurisdicción constitucional a través de la vía del amparo –vedada ex art. 53 a la mayor parte de los derechos sociales– y, sobre todo, del control directo (recurso de inconstitucionalidad) o incidental (cuestión de inconstitucionalidad) de las leyes sustantivas que los han desarrollado. Buena parte de los trabajos arrancan, además, con una nota genealógica acerca del proceso de redacción del artículo constitucional en cuestión.

Al hilo del examen singularizado de los derechos sociales, la obra recorre todos los problemas y debates que envuelven a esa suerte de hermanos pequeños –y, últimamente, empequeñecidos– de la historia constitucional moderno-clásica. Tal vez no sea del todo exacto hablar únicamente de derechos sociales, ya que hay estudios dedicados a derechos de contenido socioeconómico (propiedad, libertad de empresa) y a otra clase de mandatos contenidos en la Constitución encuadrables en lo que Vasak denominara derechos de «tercera generación» (medio ambiente, calidad de vida, derechos de los consumidores, etc.) que, a pesar de tener una obvia proyección social, no encajan del todo en el significado normalmente atribuido a aquella denominación. En cualquier caso, todas las normas constitucionales son analizadas desde el prisma del Estado social y de sus fundamentos, positivados en la propia Constitución y, obviamente, tratados en los textos monográficos dedicados respectivamente a los artículos 1.1, 9.2 y 10.1 CE.

En la medida en que es imposible dar cuenta de la delimitación de los contornos de los derechos llevada a cabo por cada autor, parece más oportuno tratar de abstraer algunas de las cuestiones vinculadas a la temática de los derechos sociales que permean los artículos:

– La Constitución, como se sabe, establece una «escala de fundamentalidad» de los derechos en función de su ubicación sistemática en las secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo II y en el Capítulo III. La cuestión de si los derechos sociales que no están en la sección 1.^a (es decir, todos excepto educación, sindicación y huelga) pueden ser considerados derechos fundamentales recibe una respuesta positiva en la mayoría de los estudios (el rango de las normas que los reconocen dentro del sistema jurídico, la propia rúbrica del Título I de la Constitución y la doctrina fijada por el TC son algunas de las razones recurrentes). Algunos estudios profundizan más en este punto, que no es una

mera cuestión semántica, señalando como el habitual confinamiento conceptual de los derechos sociales «en bloque» dentro de la categoría de derechos a prestaciones positivas y la correlativa identificación de los derechos de libertad con los derechos fundamentales de abstención estatal, negativos o «sin coste», operaciones intelectuales reforzadas por la compartimentación establecida en el texto constitucional y por el nomen de la sección 1.^a del Capítulo II, tienden a ocultar la dimensión prestacional de los derechos liberales, la interrelación de las categorías de derechos y las implicaciones prácticas que ello tiene. Se trata de un argumento que, no por conocido, resulta menos pertinente, especialmente cuando aquellos afanes clasificatorios, aceptables sin duda desde un punto de vista analítico, se dirigen exclusivamente a devaluar la normatividad de los derechos sociales.

– Las normas constitucionales que reconocen derechos sociales (muchas de ellas, pero no todas) están enunciadas en forma de normas-programa, habilitaciones competenciales o, en el lenguaje de Alexy, «directrices». Excluidas, en principio, de la garantía de aplicación directa, y privados los derechos sociales así enunciados del carácter de *iura perfecta* (derechos subjetivos en el sentido de la teoría tradicional), la necesidad de *interpositio legislatoris* abre un abanico de cuestiones ampliamente abordadas en el Comentario relativas a los límites de la «libertad de configuración» por parte del legislador. Las tomas de posición basculan entre el respeto a las prerrogativas del legislador democráticamente habilitado y el recordatorio de la fuerza normativa vinculante que los preceptos constitucionales ejercen para todos los poderes públicos, especialmente en lo que atañe al núcleo de los derechos sociales que representa un contenido intangible para aquella libertad de configuración. Cuestión distinta, también ampliamente abordada, es la de las formas de desarrollo normativo de los derechos sociales, demasiadas veces llevado a cabo sin respetar una mínima reserva de ley, a través de normas de ínfimo rango, de remisiones a la vía reglamentaria o de una interpretación abusiva –especialmente en materia laboral– del presupuesto habilitante de la técnica del Decreto-ley. Se trata de un tema que remite a la denominada crisis de la ley, a las peculiaridades del derecho en el Estado social y a la tendencial cancelación de la división de poderes entre legislativo y ejecutivo que, se ha repetido, singulariza al Estado social.

– El Comentario es también un balance de la actuación en materia socioeconómica del Tribunal Constitucional a lo largo de la vigencia de la Constitución. (Como oportunamente recuerda el único iusfilósofo que participa en la obra, la tarea interpretativa del Tribunal Constitucional representa inevitablemente una toma de postura en torno al significado de los derechos que tiene tras de sí una construcción o una doctrina de índole ética o política.) Aunque existe un completo estudio dedicado a las garantías que cierra el libro, las relaciones entre legislador y TC, por un lado, y la tutela jurisdiccional de los derechos, por otro, aparecen en la mayoría de los trabajos. En el nivel del control de constitucionalidad los estudios reflejan como, a semejanza de lo que ha ocurrido en los sistemas europeos de jurisdicción constitucional concentrada de filiación austro-kelseniana, el desarrollo y complejización de la legislación social ha tendido a relativizar la teoría del legislador negativo y el tradicional binomio inconstitucionalidad-nulidad. En el plano de la tutela subjetiva (ante el TC y ante la jurisdicción ordinaria) se registran las limitaciones a la exigibilidad judicial configuradas por el 53 CE, que no excluyen del todo la posibilidad de exigencia indirecta a través del 14 CE. Dado que aquellos límites no afectan por igual a todos los dere-

chos sociales, el análisis de cada precepto constitucional proporciona una visión particularizada de los problemas y los debates generados al respecto. No faltan, además, consideraciones en torno a las distintas teorías sobre el alcance de la denominada eficacia horizontal de los derechos.

– Los principios de unidad del orden económico, de la legislación laboral y del sistema de seguridad social prefiguran constitucionalmente un tratamiento normativo uniforme en todo el territorio estatal. A su vez, los entes infraestatales –especialmente los que tienen potestad legislativa, es decir, las CC.AA.– han ejercido un rol trascendental en el desarrollo de la Constitución social, particularmente en materia educativa, sanitaria y asistencial. Las cuestiones relativas a la financiación y al deslinde competencial entre Estado y CC.AA. aparecen abordadas desde una perspectiva realista que no rehuye, en general, el análisis de las inevitables tensiones verificadas en el despliegue de una organización territorial que, excepción hecha de las experiencias catalana y vasca de la segunda República, es inédita en nuestra historia. También los condicionantes supraestatales en el desarrollo de los derechos sociales reciben atención: de las directivas comunitarias en materia social y laboral a la fuerza de los tratados y convenios de derecho internacional de derechos humanos ratificados por España. Desde una perspectiva más teórica, se formula en más de una ocasión la pregunta sobre la aceptabilidad de la defensa del Estado social (y de los derechos sociales) «en un solo país».

– Los estudios combinan el obligado manejo del instrumental de la dogmática constitucional con la perspectiva teórica del sector del ordenamiento en el que cada derecho social analizado se incardina. A la típica actividad reformuladora del derecho de la dogmática jurídica reconocible en la mayoría de los trabajos, se agregan interesantes reflexiones (o autorreflexiones) tangenciales sobre las transformaciones de su objeto de conocimiento en la fase de crisis y reestructuración del Estado social (en especial, aunque no exclusivamente, del derecho del trabajo y de la Seguridad Social y del derecho administrativo).

Además de todo lo señalado, el Comentario tiene un interés lateral que justifica su comentario en una sede como ésta. Se trata, obviamente, de un libro de dogmática, que estudia el «contenido» del derecho. Pero hay muchos pasajes en los que los autores manejan conceptos y afrontan problemas –algunos, muy actuales– de la teoría (general) del derecho. Scarpelli definió de manera muy exigente la teoría del derecho como «alta dogmática», queriendo con ello decir que el teórico del derecho debe ser una suerte de superdoctrinario conocedor del derecho positivo y de los discursos de la doctrina si es que quiere hacer teoría del derecho. Pues bien, aquí encontramos a doctrinarios o dogmáticos «haciendo» teoría del derecho. Esto es (o debe ser) un consuelo para los teóricos, eternamente habitados por una duda inconfesada en torno a la utilidad y los rendimientos de su tarea extramuros de su comunidad.

El lector tiene a su disposición una obra importante, de obligada consulta para comprender cómo se ha ido forjando, a lo largo de su vigencia, el conjunto de significados que forman la Constitución socio-económica.

Pablo MIRAVET
Universitat de València E.G.