

DE LAS MUTACIONES EN LA CONSTITUCION ECONOMICA DE 1978 A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE SU ARTICULO 135

† Martín BASSOLS COMA*
Letrado jubilado de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Administrativo

RESUMEN

La idea de mutación constitucional, como práctica que se opone a la reforma formal de la Constitución escrita, tiene plena aplicación en las materias económicas reflejadas y reguladas en el texto constitucional de 1978, pues la actividad económica es esencialmente fluida y dinámica. Y su estudio y consideración, en relación a nuestro vigente texto constitucional se justifica, al menos, por las razones de que (i) en el mismo la palabra “Economía” encabeza un título del mismo, (ii) son múltiples los artículos referidos, de una u otra forma, a materias o instituciones económicas y (iii) el impacto del orden económico comunitario en nuestra Constitución ha propiciado la primera reforma de calado de la misma. Desde este punto de partida, se analizan las mutaciones experimentadas por el concepto de planificación económica, con la renuncia a su implantación como principio ordenador de la actividad económica general, las derivadas del ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1985, como la creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, o las de la empresa pública, a través del proceso de privatizaciones, hasta llegar a la reforma del artículo 135 de la Constitución, para introducir la estabilidad presupuestaria como principio cardinal de nuestro sistema económico.

Palabras Clave: Constitución económica, mutación constitucional, planificación, liberalización, Comunidades Europeas, empresa pública, administraciones independientes, regulación económica, reforma constitucional

ABSTRACT

The idea of constitutional mutation, as an opposite practice to the formal amendment of the written constitution, has its fully application on the economic matters

* El 21 de septiembre de 2018 fallecía Martín Bassols Coma, un hombre leal, sabio y excelente Letrado de las Cortes, profesor y compañero. Descanse en paz.

reflected and regulated in the constitutional document of 1978, since the economic activity is essentially smooth and dynamic. And the study and consideration of the constitutional mutation, in relation to our current constitutional document is justified, at least, for the following reasons: (i) the word “Economy” is part of one of the Titles of its text, (ii) there are numerous sections referring, in one way or another, to economic matters or institutions, and (iii) the impact of the European economic order on our Constitution has led to its first depth reform.

From this starting point, the mutations experienced by the concept of economic planning are analysed. Mutations occurred after the renunciation of the establishment of the economic planning as an ordering principle of the general economic activity, those derived from the accession of Spain to the European Communities in 1985, as well as those resulting from the creation of the Mixed Committee for the European Union, or those related to the public company, through the processes of privatization. All mutations experienced until reaching the reform of Section 135 of the Constitution, which aimed to introduce the budgetary stability as a core principle of our economic system.

Keywords: Economic constitution, constitutional mutation, planning, liberalization, European Communities, public company, independent administrations, economic regulation, constitutional amendment

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS MUTACIONES EXPERIMENTADAS POR EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA. 1. *Renuncia a la implantación de la planificación de la actividad económica general y negativa a constituir un Consejo de Planificación. Su sustitución por el Consejo Económico y Social.* 2. *Rescate del concepto de Planificación para la Ordenación del sistema de distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.* III. EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA: DE LA APELACIÓN INICIAL A LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y SU CONTROL PARLAMENTARIO PARA ASUMIR EL ACERVO COMUNITARIO A LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA. IV. LA MUTACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA A TRAVÉS DEL PROCESO DE LAS PRIVATIZACIONES. V. LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA. SUS PRINCIPALES MANIFESTACIONES 1. *La Liberalización de Servicios públicos y Sectores Económicos.* 2. *Aparición de las llamadas Administraciones Independientes y Organismos Reguladores.* 3. *El Principio de Buena Regulación Económica y Supresión de Cargas Administrativas: Su incidencia en la Actividad Legislativa.* VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

I. INTRODUCCIÓN

Entre las exposiciones más lúcidas que se han formulado, a pesar del tiempo transcurrido, sobre el dilema entre la estática y la dinámica de las estructuras constitucionales sigue encontrándose, a mi juicio, la que en 1951 expuso GARCIA PELAYO en su *DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO*¹ al sostener que “la Constitución ha sido definida como una forma abierta a través de la cual pasa la vida. Pero hay que añadir que la vida no pasa sin dejar su impronta en la configuración de esa forma”. Y ello lo justifica en los siguientes términos: “toda constitución, rígida o flexible, supone un intento de solución al aspecto jurídico-político de la existencia estatal, solución que se toma de acuerdo con unos datos del problema (situación de los poderes sociales, estructura económica, estado cultural etc.); **más** cuando estos datos cambian, es claro que si la constitución quiere seguir resolviendo el problema de la convivencia ha de cambiar, con reforma o sin reforma formal, el sentido de sus preceptos; pero justamente, la esencia de una constitución no radica sin más, en unas palabras, sino en el significado atribuido a las palabras del texto en relación a las situaciones concretas”, concluyendo “por eso, una constitución, escrita o no escrita, no es nunca una **obra totalmente acabada, sino una apertura de posibilidades para que los hombres realicen su convivencia**”. De ahí la distinción doctrinal propuesta por dicho autor entre la reforma constitucional formal y las llamadas “mutaciones constitucionales (práctica política que se opone formalmente a la constitución escrita y para cuya regulación no existe ninguna norma constitucional); imposibilidad de ejercicio o por simple desuso; y mutación a través de la interpretación de los términos de la constitución de tal modo que los preceptos obtienen un contenido distinto de aquel para el que fueron pensados”.

Las palabras transcritas tienen una plena aplicación a las materias económicas reflejadas y reguladas en el texto constitucional de 1978, pues por esencia la actividad económica es fluida y dinámica y su discurrir inexorablemente deja huellas y, valga la expresión, cicatrices en los preceptos de orden constitucional, cláusulas constitucionales o simplemente en términos más dogmáticos “Constitución económica”, si se utiliza el término

¹ GARCIA PELAYO, M. “Derecho Constitucional Comparado”. Revista de Occidente, Madrid 1951 pág. 123.

Constitución económica, –siguiendo la acertada clasificación propuesta por CIDONCHA²) de este último concepto tan controvertido en el Derecho público y que en este momento no podemos abordar–, tanto en sentido descriptivo como prescriptivo. Intentar proyectar y ejemplarizar algunas de las más profundas mutaciones que en el orden económico ha experimentado nuestra Constitución de 1978 obedece al menos a tres razones fundamentales: a) En primer lugar la existencia de un Título VII (arts. 128 a 136) que ostenta la rúbrica de Economía y Hacienda que como ha subrayado DE LA QUADRA-SALCEDO³ es, desde el origen de nuestro constitucionalismo (Constitución de 1812), la primera vez que el termino Economía figura con esta dimensión en la serie de textos constitucionales que se han venido sucediendo, pues como afirma el citado autor exclusivamente se venía empleando los términos de Contribuciones, Administración de la Hacienda o Hacienda Pública; b) en segundo lugar a lo largo de los 169 artículos del texto constitucional son múltiples los artículos referidos directa o indirectamente a materias o instituciones económicas: libertad de empresa y economía de mercado (art. 38); planificación económica (arts. 38, 131 y 139.1,13) exigencias de la economía general o política económica o política de estabilidad económica (art 40); un Capítulo Tercero del Título I bajo la rúbrica de “Principios rectores de la política social y económica” (art 39 52), y finalmente los arts. 128 a 136, anteriormente referidos; c) si en una primera fase la interpretación de estos preceptos económicos –ya de por si compleja– se confrontaban fundamentalmente en su contraposición o ruptura con el régimen preconstitucional, a partir de la incorporación en 1985 de España a la Comunidad Económica Europea, actualmente Unión Europea, el impacto del Orden económico comunitario en nuestra Constitución económica, no solo ha sido causa directa de sus principales e intensas mutaciones, sino que ha llegado propulsar o imponer la primera reforma de calado de nuestro texto constitucional (art 135) en 2011, que ha repercutido en todos los componentes de nuestra Constitución económica.

² CIDONCHA, A. “La Libertad de Empresa”. Ed. Civitas, Madrid, 2006.

³ DE LA QUADRA SALCEDO, T.: “La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo X, Cortes Generales-Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 17.

Me interesa destacar que el enfoque que pretendo dar a este trabajo responde a motivaciones derivadas de mi actividad como Letrado de las Cortes (1967-2006) y principalmente desde dos observatorios singulares que han influido mucho sobre mi preocupación por la formación y desarrollo en el texto constitucional de 1978 de la problemática de Constitución económica, además de en mis tareas habituales en el asesoramiento parlamentario y también en función de mi labor académica.⁴ Estos observatorios pueden parecer a primera vista un tanto distantes o ajenos, pero reitero que han tenido para mí una gran relevancia. El primero de ellos es el haber participado como Letrado de las Cortes en la Junta Electoral Central desde su constitución el día 31 de marzo de 1977 –en virtud del Real Decreto-Ley 1977 de 18 de marzo, primera norma electoral para la celebración de las primeras elecciones democráticas en desarrollo de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977– hasta abril de 1985. Desde este observatorio pude ser testigo de todo el proceso constituyente y de formación y posicionamientos programáticos en el orden económico de los partidos políticos con vistas a la primera convocatoria electoral para el 15 de junio de 1977 y, posteriormente, asistir a la sesión de 25 de diciembre de 1978 (Acta nº 44) por la que se proclamaba la ratificación de los resultados del Referéndum celebrado el 6 de diciembre por el que se aprobó la Constitución de 1978. El segundo observatorio, años más tarde, fue mi actuación como Letrado de la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados durante el periodo 2000-2006. El art 77 de la Constitución reconoce el derecho de las Cámaras parlamentarias a recibir peticiones individuales y colectivas y remitir al Gobierno las peticiones recibidas, estando obligado éste último a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan. Pues bien, en esta Comisión se reciben miles de peticiones que afectan a la situación socioeconómica de los ciudadanos, y ello permite deducir un panorama sociológico de primera mano de como la ciudadanía percibe y argumenta sus problemas invocando la mayoría de las veces los preceptos de la Constitución económica como posible solución a sus necesidades y

⁴ BASSOLS COMA, M.: *Constitución y Sistema Económico*. Ed. Tecnos, 2º ed., Madrid, 1988; BASSOLS COMA, M.: “La Constitución como marco de la Legislación Económica”. *Economía Industrial*, nº. 349-350 2003., pp, 17-28; y “La Reforma del art 136 CE y BASSOLS COMA, M.: “La Reforma del art. 135 CE y la Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria: el Proceso parlamentario de elaboración de la Reforma Constitucional”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 155, 2012, pp. 21-41.

reclamando la aplicación de preceptos o artículos de carácter económico. Es decir, un observatorio de cómo se vive la Constitución económica y detecta sus fallos aplicativos o disfunciones más allá valoraciones de los partidos políticos o de las decisiones de los Tribunales.

II. LAS MUTACIONES EXPERIMENTADAS POR EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

CHIARELLI⁵ llevó a cabo en 1973 una sistematización muy útil de las relaciones entre la Planificación económica y Constitución, distinguiendo el siguiente cuadro de sistemas: inconstitucional, constitucional, y de actuación o de desarrollo constitucional. Las dos primeras fórmulas quedan con relación a nuestro texto constitucional excluidas a la vista del art 131 CE. Por lo que respecta a las fórmulas de reconocimiento constitucional, el citado autor reconoce cuatro modalidades: a) mera previsión de la figura del Plan (ejemplo típico sería la Constitución francesa de 1958); b) como fórmula inherente a sistema político y económico (antiguas constituciones soviéticas y comunistas); c) regulación constitucional de su régimen jurídico y d) supuestos en que la Constitución se limita a habilitar al legislador ordinario a desarrollar el sistema de planificación. El sistema español del art 131 CE se articula en el marco de estas dos últimas modalidades de reconocimiento como un modelo con tintes originales: la Constitución prevé su existencia meramente como una opción; predetermina los fines; sienta los principios y procedimientos orgánicos de elaboración (previsión de un Consejo) y finalmente atribuye al ámbito de la reserva de Ley la aprobación de los distintos planes. Pero, al propio tiempo, el término planificación se proyecta en otros dos ámbitos del texto constitucional: en el art 149.1.13 al regular las competencias exclusivas del Estado: “bases y coordinación de la Planificación general de la actividad económica” y; en el art 38 (Secc. 2. Cap. Segundo Título I “De los derechos y deberes de los ciudadanos”) en relación con la libertad de empresa en la economía de mercado para proteger su ejercicio y defensa “de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación”.

Estas referencias con independencia de sus variantes terminológicas han dado lugar a interpretaciones contrapuestas en función de la evolución

⁵ CHIARELLI, R. Gli organi della pianificazione economica. Giuffrè Milán, 1973.

de sus propios contextos institucionales, de la actividad legislativa y de la Jurisprudencia constitucional que, respectivamente, les ha dado soporte. A ello habrá que añadir a partir de la reforma constitucional de 2011, su necesaria coherencia y coordinación con los nuevos principios de estabilidad presupuestaria recogidos en el nuevo art 135. CE. Ello explica que en torno al concepto de planificación económica se hayan concentrado con la máxima intensidad las mutaciones constitucionales y, además –lo cual es significativo– de una forma inmediata y tempestiva a la entrada en vigor de la Constitución y mucho antes del ingreso en la Comunidad Económica Europea. Vamos a proyectar esta afirmación en tres aspectos:

1. Renuncia a la implantación de la planificación de la actividad económica general y negativa a constituir un Consejo de Planificación: su sustitución por el Consejo Económico y Social

A) Durante el proceso de elaboración de la Constitución la cuestión de la admisibilidad de la planificación económica y su concreta naturaleza (indicativa o vinculante) fue ampliamente debatida en el marco de la crisis que de esta institución se había producido ya a partir de la crisis económica de los primeros años setenta del siglo pasado y, en particular, a la vista de la experiencia de su aplicación en nuestro país (1963-1975) de planificación indicativa del desarrollo económico (por Decreto-Ley de 8 de marzo de 1976 se suprimía el Ministerio de Planificación), debate ideológico importante pero que no podemos abordar en esta ocasión⁶. El texto de la Ponencia Constitucional se configuro desde un primer momento la planificación como democrática y como una competencia en todo caso facultativa o potestativa del Estado. Frente a una enmienda del Diputado Sr. GASTÓN SANZ que pretendía sustituir “podrá planificar” por “planificará”, convirtiéndola en obligatoria, con independencia de carácter vinculante o meramente indicativa, fue finalmente derrotada. El Diputado Sr. GARCÍA AÑOVEROS, en nombre de la Ponencia, después de justificar la posibilidad de la planificación en una economía de mercado, manifestaba “¿Por qué no hay que decir forzosamente el Estado planifique? Porque en el sentido que acabamos de indicar, la planificación es una exigencia de la racionalidad de la

⁶ Vid BASSOLS COMA, M.: “La planificación económica”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *El modelo económico de la Constitución española*. I.E.E., Madrid, 1981, vol. II, pp. 237-462.

actuación del sector público o del Estado, y como tal exigencia de racionalización no es necesario exigirla concretamente en la ley, sino dejarla al ejercicio normal de la facultad de quien tiene el poder en cada momento”.

Este cambio de rumbo se materializó inmediatamente con la presentación a los seis meses –junio 1979– de aprobarse la Constitución con la presentación en el Congreso de Diputados por el Gobierno de UCD del “Programa a Medio Plazo para la Economía Española”. Las palabras del Ministro de Economía no dejaban lugar a dudas ¿Por qué se trata de un Programa y no de un Plan? No es simplemente un problema de orden semántico, es más de fondo. Al hablar de Plan me refiero a la concepción del Plan de corte clásico, un Plan que prevé o que va muy en detalle y dice a la sociedad por donde tiene que ir. Hoy en día entendemos que no es posible realizar un Plan como los que se hacían en el pasado o se hacen todavía en algunos otros países en el mundo occidental, ya se ha abandonado esta técnica; entendemos que no es posible hacer un plan en esta línea, básicamente por una razón técnica y es que las relaciones que nos habrían dado la posibilidad de establecer las bases técnicas de proyección de cara al futuro no existen, simplemente porque en 1971-1975 se produjo un corte radical con todo lo que era comportamiento estable a lo largo de los años sesenta y que había justificado el sustrato técnico de cualquier plan en aquellas épocas” (BOCG. Diario de Sesiones nº 7 del día 9 de mayo de 1979, pág. 91). El Programa no se canalizaría a través del art 131 CE ni se aprobaría por Ley. Análogamente, el Gobierno socialista que accedió al poder en 1982, pese a haber anunciado en su programa electoral el propósito de inaugurar una planificación económica general de tipo democrático, concertado, descentralizado y flexible y constituir en 1983 un Comité de planificación para elaborar un futuro Plan Económico General, no acudiría tampoco a la vía del art 131 CE. Su Programa Económico a Medio Plazo (1983-1986), seguido de los documentos para los periodos 1984-1987 y 1985-1988, se limitaban a fijar los llamados escenarios macroeconómicos y presupuestarios de la economía española en sus relaciones con la mundial y, en especial, con vistas a la integración en la Comunidad Económica Europea.

Este abandono de la vía del art 131 de la planificación de la actividad económica general, no implicaría sin embargo la utilización de la llamada

planificación sectorial (energética, reindustrialización, regional etc.), sometidos simplemente a examen de una Comisión del Congreso de los Diputados (art 198) o bien que las propias Leyes de Planes Sectoriales establecieran los procedimiento, objetivos y efectos de los propios planes a implementar, pero siempre también al margen del art 131.1 CE. Este abandono de la aplicación del art 131.1 tuvo dos consecuencias importante a) la renuncia a constituir el Comité de Planificación del apartado 2 de dicho artículo que a continuación analizaremos; y b) una nueva posible interpretación o perspectiva de la planificación sectorial como limite a la libertad de empresa del art 38 CE, pues como ha destacado agudamente CIDONCHA⁷ «la planificación se erigiría así en técnica alternativa a la regulación del art 53.1 CE como técnica de limitación de la libertad de empresa, como medio de asegurar la compatibilidad entre intereses particulares y el interés económico general».

- B) El art 131.2 CE garantizaba un proceso participativo y democrático en la elaboración de la planificación económica, al especificar que “el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A este fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por Ley”. De optarse por el instrumento de planificación se abrían para el Gobierno autor y protagonista del Plan dos focos de tensión institucional importantes: por una parte, con las Comunidades Autónomas y, por otra, la problemática de la influencia de la representación de los intereses económico–sociales en el asesoramiento y colaboración. Respecto a la intervención de las Comunidades Autónomas su presencia no era en modo alguno irrelevante, máxime cuando mientras, en el Anteproyecto de Constitución se especificaba simplemente que “se tendrá en cuenta las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas”, a raíz de la admisión de una enmienda patrocinada por los Grupos Parlamentarios Minoría Catalana y Grupo Parlamentario Vasco se convertiría su intervención en “de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas”, con lo cual si estas previsiones se consideraban que tenían la condición de vinculantes, la planificación

⁷ CIDONCHA, A.: “La libertad...”. *op. cit.* p. 344.

económica general no podía extenderse más allá de una simple vía de síntesis y de arbitraje, imposibilitando al Gobierno formular su propio proyecto general. Ahora es evidente que podía haberse dado al término “de acuerdo con las previsiones” una interpretación más flexible, máxime cuando este art 131.2 es el único en el texto constitucional que establece un mecanismo institucional de colaboración, cooperación o coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas, cuestión cuya ausencia ha sido una de las máximas preocupaciones del periodo postconstitucional del Estado de las Autonomías

Por otra parte, la constitución de este Consejo demandaba la presencia a efectos de asesoramiento y colaboración de la representación de los intereses sindicales, profesionales, empresariales y económicos en un ámbito tan delicado como el de la planificación en el diseño de la política económica y tan propenso a un cierto corporativismo. Merece recordarse que durante el primer gobierno postfranquista anterior al inicio de la transición democrática ya se intentó, a través de un Proyecto de Ley Orgánica del Consejo de Economía Nacional (Boletín Oficial de las Cortes Españolas nº 1540 de 23 de noviembre de 1976) transformar el antiguo Consejo de Economía Nacional creado en 1940 en un nuevo órgano o cámara cuasi-corporativa, integrado nada menos que por doscientos cincuenta miembros en representación de Organizaciones profesionales de trabajadores, empresarios, cooperativas, organizaciones de consumidores y cuarenta representantes del Gobierno. Este Proyecto de Ley fue objeto durante el primer trimestre de 1977 de un amplio debate, llegándose a aprobar el Dictamen por la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno (Boletín Cortes Españolas nº 1560, de 8 de marzo de 1977) hasta configurarse –invocando la inspiración de la Organización Internacional del Trabajo– como un organismo destinado a fomentar y servir «de cauce institucionalizado entre las fuerzas sociales y económicas en el representadas y entre estas y la Administración Pública»; atribuyéndole, entre otras, competencias de participación “en la elaboración y vigilancia de la planificación del desarrollo (art. 2) y elevando su composición de doscientos cincuenta a doscientos noventa miembros. El Proyecto de Ley finalmente no sería aprobado al no asumirse por el nombramiento de A. SUAREZ como presidente del Gobierno que iniciaría la transición democrática y el proceso constituyente en que los Partidos políticos asumirían en exclusiva la representación y el protagonismo constitucional. Este antecedente puede explicar en gran medida las reticencias

o recelos postconstitucionales respecto a la institucionalización de este tipo de organismos.

En este orden de consideraciones sería con ocasión del debate parlamentario celebrado en el Congreso de los Diputados en 1979 sobre el Programa a Medio Plazo para la Economía Española (PEG –en el que como hemos visto se renunciaba a la aplicación estricta del art 131.1 CE– se aprobaría un moción, a iniciativa del Grupo Socialista del siguiente tenor “para completar en su vertiente institucional un marco democrático de relaciones industriales, la Cámara insta al Gobierno a la urgente presentación de un Proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social, previsto en el art 131 de la Constitución, en el que representantes sindicales y empresariales debatan los problemas globales y sectoriales que incidan directamente en las relaciones industriales”. A partir de este momento se suceden distintas iniciativas parlamentarias en forma de Propositiones de Ley del Grupo Parlamentario Mixto sobre la regulación de dicho Consejo (en 1981 por el Diputado Sr. TAMAMES; en 1986 por los Diputados Sres. BANDRÉS Y AULESTIA y en 1987, bajo la denominación de Consejo de Planificación Económico y Social por la Agrupación Izquierda Unida – Esquerra Catalana). En el debate de esta última Proposición de Ley, celebrada en marzo de 1988, se anunciaría por el representante del Grupo Socialista la próxima remisión a las Cortes de una Ley reguladora del Consejo Económico y Social que debería parecerse “al de los países de la Comunidad Económica Europea y, por supuesto, más parecido al Comité Económico y Social de la propia Comunidad”, añadiendo que “si nos limitamos a la creación del Consejo al estricto modelo que se recoge en el nº 2 del art 131 nos vamos a quedar cortos... El Grupo Parlamentario Socialista considera que lo que se está demandando desde los agentes sociales que desean formalizar y aumentar su participación en la vida política, económica y social, tal como lo prevé el nº 2 del art 9 de nuestra Constitución es un Consejo Económico y Social, pero no necesariamente el del art 131.2 CE” (Diario Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno nº 93. III.1 año 1988, 15 marzo. pp. 5.840-5.842).

Finalmente a los trece años de la aprobación de la CE, por Ley 21/1991 de 17 de junio se creaba el Consejo Económico y Social como órgano consultivo y de participación de los agentes económico-sociales en relación exclusivamente con la “actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral”, pudiendo a tal efecto emitir informes y

dictámenes o elaborar estudios, a iniciativa propia, en esta materia, pero en ningún momento de su regulación se relaciona o aparece una mención con la planificación económica. El Consejo está integrado por 66 miembros, distribuidos de la siguiente forma: 20 de representaciones sindicales; 20 representantes de organizaciones empresariales y otros 20 en representación de distintos sectores económicos, más 6 expertos en materia económico-social nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El Consejo goza de autonomía administrativa y financiera.

2. Rescate del concepto de Planificación para la Ordenación del sistema de distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La planificación general de la actividad económica en el marco institucional del art 149.1.13 CE (destinado a enumerar las competencias exclusivas del Estado) cumple una doble función, en primer lugar, fijar las bases y coordinación respecto al resto de competencias sectoriales de carácter también económico que el mismo artículo atribuye al Estado y, en segundo lugar, desarrolla análoga función en relación con las competencias de carácter económicas que también son susceptibles de ser atribuidas a las Comunidades Autónomas en la lista del art 148 CE. En esta segunda vertiente el referido artículo 149.1.13 pasó a cumplir inmediatamente en los Estatutos de Autonomía la función de cláusula de modulación de las competencias económicas asumidas con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas –(función en cierto modo ya implícita en el art 148.13 CE en cuanto al fomento del desarrollo económico de la propia Comunidad Autónoma, subordinándolo a los objetivos marcados por la política económica nacional)–, máxime cuando fracasó la previsión contenida en los llamados Acuerdos Autonómicos de 1981 entre el Gobierno de la UCD y el PSOE de elaborar un Proyecto de Ley “para la Ordenación de la Economía que permita deslindar las competencias del Estado y de las CCAA en materias económicas y financieras, así como garantizar la unidad de mercado en todo el territorio nacional”. Pero, además, como ha destacado certeramente CARRASCO DURAN, M.⁸ la misma modulación competencial, al amparo

⁸ CARRASCO DURÁN, P.: “La interpretación de la competencia del Estado sobre las Bases y la Coordinación de la Planificación General de la Actividad Económica (art. 149.1.13 de la Constitución)”. *Revista de Derecho Político* nº 62, 2005, pp. 57-94.

del término “planificación general de la actividad económica” ha desnaturalizando, según el referido autor, el propio término de “planificación general”, y se ha proyectado sobre las propias competencias económicas sectoriales reconocidas al propio Estado en el resto del art 149.1, de tal suerte que se ha transformado en un título horizontal equivalente a una ordenación o dirección general de la Economía. El ingreso en la Comunidad Económica Europea vino también a reforzar la necesidad de la dirección unitaria de la política económica general, objetivo que ha ido consolidándose progresivamente a través de la legislación de Estabilidad presupuestaria y últimamente con la Ley 20/2013 de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado.

III. EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA: DE LA APELACIÓN INICIAL A LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y SU CONTROL PARLAMENTARIO PARA ASUMIR EL ACERVO COMUNITARIO A LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

En virtud de la Ley Orgánica 10/1985 de 2 de agosto se autorizó la Adhesión de España a las Comunidades Europeas en los términos del Tratado celebrado en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985. En el Acta relativa a las condiciones de Adhesión de España y Portugal y a las adaptaciones de los Tratados se especifica en el art. 2 que “desde el momento de la adhesión de los Tratados originarios y los actos adoptados por las Instituciones de las Comunidades antes de la adhesión, obligaran a los nuevos Estados en las condiciones previstas en estos Tratados y la Presente Acta”. Con esta declaración se venía a sancionar la eficacia jurídica del Derecho Comunitario Europeo originario y derivado en el Ordenamiento jurídico español, al amparo del artículo 93 de la CE, no solo respecto al futuro sino también al llamado “Acquis” o acervo comunitario; es decir el conjunto de actos jurídicos comunitarios: Tratados, Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes emanados de la Comunidad europea desde su fundación en 1957. Dicho acervo alcanzaba en el momento de la Adhesión 3.630 Reglamentos y unas 960 Directivas.

Mientras la aplicación directa e inmediata de los Reglamentos comunitarios no ofrecía problema, las Directivas conforme a su naturaleza requerían un desarrollo y adaptación por parte de los Estados miembros, pues según el art 189 de los Tratados “la Directiva obligará al Estado miembro destinatario por lo que se refiere al resultado que debe conseguirse, respe-

tando sin embargo, la competencia de las autoridades nacionales en cuanto a la forma y los medios”. A mayor abundamiento en el Acta de Adhesión no se había especificado si este desarrollo del “Acquis” debía ser simultáneo o sucesivo en el tiempo. La solución finalmente adoptada por España, inspirándose en los antecedentes de otros países, fue apelar a la técnica de la Delegación Legislativa y afrontar una operación simultánea y global mediante la promulgación de y la Ley 47/1985 de 27 de diciembre de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. De esta suerte a los seis meses de la firma de la Adhesión se remitió a las Cortes por el Gobierno el Proyecto de Ley (con fecha 6 de noviembre de 1985) que fue tramitado por el procedimiento de urgencia y aprobado por el pleno de ambas Cámaras por el procedimiento de lectura única, sin que ello impidiera la introducción de importantes modificaciones en el texto primitivo del Proyecto de Ley. La estructura de la Ley de Delegación era muy simple: constaba de cinco artículos y dos Anexos, el primero contiene una lista de 36 Leyes susceptibles de modificación y un segundo Anexo en el que se enumeraban 71 Directivas. Tras un primer artículo de habilitación general al amparo del art 82 de la CE de delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley en el ámbito de sus competencias sobre materias reguladas en el Anexo a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario, el art. 2 declaraba que “tendrán la consideración de Bases, a cuyo objeto, alcance, principios y criterios deberá ceñirse el Gobierno en la elaboración de los correspondientes Decretos-Legislativos, las Directivas y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exigía la promulgación de normas internas con rango de Ley”.

Con independencia de otros problemas relacionados con las competencias y el concepto de materias que en su momento aborde en un estudio doctrinal⁹, el tema de interés constitucional de esta cuestión radicaba en el alcance del control previsto en el art 82.6 CE “sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso formulas adicionales de control”. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 establece en su art. 153 que cuando las leyes de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada

⁹ BASSOLS COMA, M.: “Delegación Legislativa y Derecho Comunitario: el Control de los Decretos Legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades europeas de las Cortes Generales”. *Noticias C.E.E.* junio 1989, pp. 11-35.

se realice por el Congreso de los Diputados, procederá de la siguiente forma: si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ningún Diputado o Grupo Parlamentario formulara objeciones se entenderá que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación parlamentaria; si dentro del referido plazo se formula reparo se remita a la Comisión de la Cámara que deberá emitir dictamen; que será debatido en el Pleno del Congreso y “los efectos jurídicos del control serán previstos en la ley de delegación”. Por su parte, como observara en su día GARRIDO FALLA¹⁰ mientras los textos del Anteproyecto de Constitución y de la Ponencia Constitucional preveían la intervención del Consejo de Estado por vía de informe antes de publicación de los Decretos Legislativos, sin embargo, el texto definitivo de la Constitución “desconstitucionalizó el informe del Consejo de Estado”; si bien, posteriormente, la Ley Orgánica del Consejo de Estado 2/1980 de 23 de abril en su art. 21.1 prescribía que el Consejo de Estado debía ser consultado en Pleno en los Decretos –Legislativos y la Comisión Permanente en “las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales (art 22.2)”. De esta suerte quedaba planteado para los Decretos Legislativos un control “a priori” a cargo del Consejo de Estado y un control “a posteriori” parlamentario al amparo del art 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en desarrollo del art 82.6 CE).

Durante el debate de la Ley 47/1985 por diversos grupos parlamentarios se estimaría que el control parlamentario del art 153 del Reglamento de la Cámara era insuficiente a la vista de las experiencias de otros países que habían utilizado la vía de la Delegación legislativa. El Diputado Sr. HERRERO DE MIÑÓN (Diario Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados del 5 de diciembre de 1985 n° 258 págs. 11.657-11.658) manifestaba “que la experiencia en todos los países de la Comunidad demuestra que la cantidad y calidad, especialmente técnica de la normativa comunitaria hace que si no se introduce un criterio de especialización para el ejercicio del control político, este control político es imposible y, en consecuencia, se crea un abismo denominado ‘déficit democrático’ de la Comunidad, tanto a propio nivel comunitario como en los diferentes niveles nacionales. Es necesario para corregir este déficit comunitario, adecuados remedios, sin

¹⁰ GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985.

duda a nivel de la Comunidad... Pero también a nivel interno y eso exige un órgano específico de control político sobre las bases de las previsiones del art 82.6 de la CE en la que se autoriza la creación de instrumentos parlamentarios y específicos de control sobre la legislación delegada”, añadiendo a continuación: “Creemos que tal previsión es buen soporte para montar todo un sistema no definitivo tal vez, pero sí bastante como punto de arranque para garantizar el control democrático sobre la política, no solo normativa, sino general del Gobierno, cualquiera que sea su color, de cara a las Comunidades Europeas”. Fruto de este planteamiento sería la creación de la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Comunidades Europeas (art 5 de la Ley 47/1985), integrada por 15 miembros (nueve del Congreso y seis del Senado, presidida por el Presidente del Congreso o persona en quien delegue), confiriéndole como misión principal “conocer tras su publicación a los efectos del art 82.6 de la CE de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario”. La Comisión se constituyó el 12 de febrero de 1986 e inmediatamente inició sus actividades, pero la disolución de las Cámaras obligaría suspender sus actividades, reanudándose en la III Legislatura y volviéndose a constituir el 10 de septiembre de 1986. En el periodo comprendido entre febrero y junio de 1986 se habían promulgado catorce Decretos Legislativos, por lo que inmediatamente la nueva Comisión Mixta procedió al control de los mismos, emitiendo un interesante Dictamen en su sesión de 5 de mayo de 1987 (BOCG, Congreso de los Diputados III Legislatura Serie E nº 38 de 16 mayo 1987) en el que se formulaban interesantes cuestiones sobre el alcance y efectos de la Delegación legislativa y las consideraciones sobre cada uno de los Decretos-Legislativos, dando finalmente su conformidad a los mismos, a excepción del Real Decreto-Legislativo 1.300/1986 por el que se modifican determinados artículos del Texto Refundido de la Ley reguladora de la producción de Seguros Privados en el que se apreció extralimitación en el uso de la delegación legislativa por parte del Gobierno. El valor de esta declaración “ultra vires” del referido Real Decreto-Legislativo por parte de la Comisión Mixta suscitaba cuestiones doctrinales y una cierta fricción con el propio Consejo de Estado, especialmente cuando se procedió al desarrollo reglamentario del Texto Refundido de los Seguros Privados, cuestión puntual en la que en la actualidad es suficiente una remisión a mi artículo anteriormente referido.

Desde la perspectiva actual, lo más relevante estriba que la constitución de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, con independencia del tema de sus funciones de control de la Delegación legislativa, sería el germen de las relaciones entre las Cortes Generales y las Instituciones Comunitarias, ya que la propia Ley 47/1985 atribuía a aquellas funciones complementarias tales como: ser informada por el Gobierno de los Proyectos normativos de la Comunidad Europea que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en nuestro ordenamiento; recibir información del Gobierno sobre la actividad normativa de la Comunidad y de las líneas inspiradoras de su políticas en el seno de la Comunidad Europea. Esta pretensión de corregir el llamado “déficit democrático” se complementaría posteriormente con la Ley 18/1988 de 1 de julio (fruto de una Proposición de Ley de diversos Grupos Parlamentarios) que, finalmente, se aprobaría como Ley 18/1988 de 1 de julio, por cuanto afectaba exclusivamente a las competencias de la Comisión Mixta, incrementando sus funciones, pero le seguía atribuyendo la competencia sobre el control parlamentario del art 82.6 CE «respecto a los Decretos legislativos en aplicación del Derecho derivado Comunitario». Con ello se asiste a una paradoja o mutación en el sentido estricto del art 82.6 CE, pues según este artículo constitucional la forma adicional de control de los Decretos legislativos debe ser atribuida por una Ley de Delegación en cada caso y no por una Ley ordinaria general y de vigencia indefinida. Análoga posición se sigue manteniendo en el art 3.ª de la Ley 8/1994 de 19 de mayo por el cual se regula la Comisión Mixta, ahora denominada, para la Unión Europea que amplía sus competencias a cuestiones tan capitales para el control parlamentario de la política de la Unión Europea ante la progresiva pérdida de competencias legislativas de los parlamentos nacionales: dictamen motivado en la aplicación del principio subsidiaridad por los proyectos de actos legislativos; interposición de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción principio subsidiaridad, seguimiento de las iniciativas de la Unión Europea, oposición a la revisión simplificada de los Tratados de la Unión etc. (Vid. Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995 sobre desarrollo Ley 8/1994 que regula el funcionamiento de dicha Comisión).

IV. LA MUTACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA A TRAVÉS DEL PROCESO DE LAS PRIVATIZACIONES

El art 128.2 CE proclama que se “reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente, en caso de monopolio y así mismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general”. En definitiva, el art 128.2 CE se corresponde con el modelo de Economía mixta común a los distintos países occidentales, sin imposición de límites cuantitativos a su expansión con lo cual, además, se venía a legitimar el sector público existente en el momento de promulgación de la Constitución. Si bien se había iniciado el proceso de saneamiento del “status quo” preconstitucional es revelador que los llamados Pactos de la Moncloa de 1977 se había previsto la aprobación en forma del Ley de un futuro “Estatuto de la Empresa Pública”, ley que sería insistentemente reclamado, sin éxito en los debates parlamentarios durante el primer periodo postconstitucional, llegándose incluso a aprobar una Proposición no de Ley en el Congreso de los Diputados (6 de enero de 1983).

Los hechos económicos y las decisiones políticas posteriores a la promulgación de la Constitución van a imprimir un giro radical en la presencia de la Empresa Pública en el panorama de la economía española. Tras el paréntesis 1977-1982 que por razones de crisis económica y de empleo que se acude de nuevo a la creación de nuevas empresas públicas (Fondo de Garantía de Depósitos o el Instituto Nacional de Hidrocarburos), se inició un proceso de racionalización a través de la política de Reconversión y Reindustrialización (Real Decreto-Ley 8/1983) que afectaba tanto a la empresa privada como a la pública. A partir de 1983 se inicia una nueva etapa de saneamiento, reconversión y privatizaciones parciales de empresas públicas que se incrementará a partir de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea que comportan la desaparición inmediata de los Monopolios Fiscales (Tabaco y Sector Petrolero). Paralelamente en 1985 se suprimen los dos grandes Holdings estatales (INI e Instituto Nacional de Hidrocarburos) creándose en su lugar la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales que gestionará las empresas públicas competitivas y la Agencia Industrial del Estado que aglutinará a las de más difícil

enajenación. El resultado de este proceso privatizador, según COMÍN, F.¹¹ supuso que el peso global de la empresa pública se redujo entre 1985 y 1993 del 11,2% al 7% en el conjunto de la economía. Y los ingresos obtenidos con las privatizaciones ascendieron a un billón de pesetas. El Programa de Convergencia Económica (1992-1996), aprobado en 1992, para la adaptación de nuestra economía a la creación del mercado Único y a la Unión Económica y Monetaria contiene el compromiso de no aumentar el tamaño del sector público empresarial y crear el marco adecuado para que las que las empresas públicas todavía existentes sean gestionadas de acuerdo con los principios de economía de mercado, congelando el volumen de recursos públicos hacia las empresas públicas. Este proceso se llevaría a cabo de una forma fragmentaria y sin ninguna norma con rango de Ley que regulara los procedimientos de enajenación, lo que dio lugar a algunos escándalos político-financieros, y que, en gran medida, determinaría la aprobación en 1995 de una Ley de Régimen jurídico de Enajenaciones de participaciones Publicas para determinadas empresas, estableciendo a la vez el requisito de una autorización previa de su enajenación por razones de interés público (la acción de oro o “Golden share” que años después el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Sentencia de 13 de mayo de 2003 declarada contraria al art 56 de los Tratados por obstaculizar la libre circulación de capitales y libertad de establecimiento).

En 1996, a raíz del cambio en la mayoría parlamentaria y de la formación del nuevo Gobierno, se aprobaría inmediatamente el 28 de junio de 1996 por el Consejo de Ministros el “Acuerdo por el que se establecen las bases del programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado” que imprimiría un nuevo Rumbo al proceso privatizador con vocación de globalidad, afectando potencialmente a todas las empresas del sector público. La progresiva liquidación del sector público empresarial, si bien se rechazó la aprobación de una Ley general de privatizaciones, se pretendía que no fuera una simple operación de venta de empresas públicas, sino que cumpliera objetivos de transformación económica, corrección de desequilibrios e incremento de la competitividad de la economía. Al punto que destacaba el compromiso de no destinar los ingresos de las privatizaciones a financiar gastos u obligaciones corrientes de las Adminis-

¹¹ COMÍN, F.: “Un siglo de evolución y cambios en la empresa publica española”. *Revista Asturiana de Economía* nº 16-17 1999-2000 pp. 163-190.

traciones Públicas. En el orden institucional se creó el 1 de junio de 1996 el Consejo Consultivo de Privatizaciones (órgano consultivo de evaluación racionalización y formulación iniciativas de privatizaciones); intervención del Tribunal de Cuentas (informes y resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en las Cortes Generales (BOCG. Sección Cortes Generales nº 216 de 13 de enero de 2006) y creación en Congreso de los Diputados en la Comisión de Economía de Subcomisiones de Privatizaciones (en los años 2000,2002 y 2003) de carácter fiscalizador. El balance de este proceso privatizador durante el periodo 1996-2002 fue altamente significativo ya que “los ingresos generados por las privatizaciones desde junio de 1996 suman más de 27.000 millones de euros; gracias a las 450 compañías privatizadas desde 1996 se ha conseguido reducir la participación del Estado en la capitalización bursátil que era del 9% a mediados de 1996 hasta menos del 0,5 % en la actualidad. La participación de la industria pública en el PIB ha pasado del 1,8 en 1996 al 0,1%” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones nº 663, del día 18 de diciembre de 2002 Economía y Hacienda. Sesión 70, pág. 21526). Esta política drástica de reducción del Sector público empresarial estatal, sin embargo, no se vió acompañado de su correspondencia en el marco de las Comunidades Autónomas y los entes locales. Solo a raíz de la modificación del art. 153 de la CE y su desarrollo en la Ley de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera de 2/2012 de 27 de abril y sus posteriores modificaciones, así como para el sector público local Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se ha logrado la racionalización y reducción de las empresas públicas autonómicas y locales.

V. LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA: SUS PRINCIPALES MANIFESTACIONES

A partir de los años 80 del siglo pasado, una serie hechos económicos e ideológicos (progresiva globalización económica, aparición de nuevas tecnologías, crisis económica, neoliberalismo etc.) han dado lugar a nivel mundial a un eclipse, repliegue, despublificación o retirada del Estado de la economía o del mercado, dando lugar a la aparición de los nuevos fenómenos de desregulación, privatización, externalización, liberalización de servicios. En definitiva, se ha configurado un nuevo modelo de intervención del Estado en la economía, caracterizado como Estado Regulador (frente al anterior Estado-gestor) y que no solo se inspira, sino que también pretende

garantizar los principios de competencia y concurrencia en la actividad económica y en los servicios esenciales. Este nuevo modelo encontrara apoyo y fundamento en nuestra Constitución Económica, especialmente en el art 38 al reconocerse « la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la producción, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación » El concepto de libertad de empresa es de difícil precisión, pero lo que si es evidente es que sustituye y supera el concepto tradicional de libertad de industria y comercio al poder expansionarse a todos los ámbitos a que alcanza la «economía de mercado». Si bien no es declarado un derecho fundamental, lo cierto es que art 53.1 CE impone que su regulación solo podrá tener lugar por una ley que además deberá «respetar su contenido esencial »; al tiempo que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su art 16 reconoce análogamente la libertad de empresa con lo cual se refuerza su garantía jurídica.

Es manifiesto que, en este proceso de liberalización económica, la normativa comunitaria ha contribuido a impulsar las reformas legislativas emprendidas en nuestro país. Por razones de espacio nos es imposible trazar un panorama general de este proceso, pero creemos que desde la óptica de la práctica parlamentaria podrían sintetizarse en los siguientes ámbitos más representativos:

1. La Liberalización de Servicios públicos y Sectores Económicos

El texto constitucional solo se refiere en un artículo el 158.1 al concepto de servicios públicos con ocasión de la regulación de la asignación en los Presupuestos generales del Estado a las Comunidades Autónomas en garantía de un mínimo en la prestación de “servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”, a modo de alusión a una red existente de servicios u organizaciones fundamentalmente de carácter prestacional. Por el contrario, en otros preceptos, se constitucionaliza un nuevo concepto mucho más ambiguo todavía de servicio esencial: art 28.2 en relación con el derecho de huelga (como servicios esenciales de la comunidad); art. 37 (también como servicios esenciales de la comunidad en conflictos colectivos) y, muy especialmente, en el art 128.2 (reserva al sector público de recursos o servicios esenciales). Es precisamente en este último art 128.2 y vinculado también al impreciso termino de “reserva” cuando parece resurgir

el tradicional concepto de servicio público tal como se entendía en la teoría clásica y preconstitucional del Derecho Administrativo; es decir como título jurídico legitimador de la Administración pública de su gestión directa o indirecta y control paralelo de la actividad a desarrollar, pero sometido ahora a la exigencia de su aprobación por ley específica y existencia de monopolio.

Todos estos conceptos prestacionales se vieron alterados a raíz de la formación del Mercado Único europeo y al abrirse a las reglas de la competencia la realización de la mayoría de las actividades económicas reconociendo a la iniciativa privada la capacidad de la gestión de actividades prestacionales en régimen de concurrencia con el sector público. Ante esta nueva realidad y perspectiva lograr la armonización del sistema o sistemas y tradiciones jurídicas diferentes en especial respecto a los servicios públicos era especialmente difícil y fue necesario que la Comisión Europea en su Comunicación de 20 de septiembre de 2000 tuviera que reivindicar que las actividades de servicio público eran un “elemento clave del modelo europeo de sociedad y parte indispensable del propio modelo de la Unión Europea”. Para dar forma a esta nueva realidad sin embargo se alumbrarían los nuevos conceptos comunitarios de “Servicios de Interés General”; servicios económicos de interés general que se desarrollan en régimen de mercado y concurrencia, aun cuando sometidos a obligaciones de servicio público y singularmente de servicio universal (especialmente en el marco de las telecomunicaciones). De esta suerte recupera presencia la idea de servicio público pero con una presencia puramente marginal, y subordinada, pues mientras en el régimen tradicional lo público predominaba sobre lo privado, ahora la situación es a la inversa. Al margen de esta modalidad siguen existiendo los Servicios de Interés general de carácter no económico o comercial (como la enseñanza, seguridad, protección social etc.).

Precisamente sobre la base de este nuevo régimen de los Servicios de Interés general se han podido llevar a efecto la Liberalización y desregulación económica de amplios sectores anteriormente calificados de servicios públicos a partir de los últimos años del siglo XX y durante las primeras décadas del actual dando lugar a una prolífica legislación en constante revisión sobre los servicios postales, audiovisuales, eléctrico, telecomunicaciones, ferroviario etc. a los cuales no podemos hacer referencia en la presente ocasión pero que han tenido la virtud de alterar el sistema tradicional de la intervención pública, dando paso a nuevo modelo de

Regulación de la Economía, según la acertada y gráfica expresión propiciada y tratada ampliamente en la monografía de S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO.¹²

2. *Aparición de las llamadas Administraciones Independientes y Organismos Reguladores*

El proceso de privatización de servicios públicos ha propiciado, en gran medida, el surgimiento de las llamadas Administraciones Públicas, Independientes, bien como fórmula organizativa de nuevo cuño o bien como Autoridades u Organismos reguladores exigidos por la Unión Europea¹³ especialmente en el sector energético (Comisión Nacional de Energía; Comisión Nacional del Sector Eléctrico, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, estas últimas refundidas en virtud de la Ley 3/2013 de 4 de junio en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Pero al propio tiempo pueden considerarse como tales el Banco de España, la Comisión Nacional del Sector Postal”. Agencia de Protección de Datos etc. Este tipo de Administraciones autodenominadas «independientes» n su momento plantear problemas de constitucionalidad a la vista de los artículos 97 y 103 CE en conexión con la cuestión tradicional de la distinción entre Gobierno y Administración y lógicamente su repercusión en el control parlamentario. Tras intentos de regulación general de esta modalidad de Administraciones, se ha llegado a su tipificación general en los arts. 109 y 110 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015 de 1 de octubre) como las “Autoridades administrativas independientes de ámbito estatal”. Lógicamente esta Ley regula los aspectos básicos jurídico-administrativos, sin embargo, no existe una disposición parlamentaria general que aborde la problemática de su control parlamentario, dándose la paradoja que sea cada Ley singular de creación la que disponga los medios de control parlamentario a que están sometidos estas Autoridades.

¹² MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J.: *Regulación Económica. Fundamentos e Instituciones de Regulación*. Ed. Iustel, Madrid, 2008.

¹³ SOLANES MULLER, J.: *Administraciones Independientes y Estado Regulador. El Impacto de la Unión europea en el Derecho Público español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2016.

3. Los principios de Buena Regulación económica y de Supresión de Cargas Administrativas. Su incidencia en la Actividad Legislativa

La CE, en diversos de sus artículos, hace apelación a distintos principios que necesariamente deberán tenerse en cuenta en el marco de la Constitución económica: seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art 9.3); un sistema tributario que “en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio” (art 31.1); “el gasto público en su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía; defensa de la productividad para la libertad de empresa” (art 38) y en directa aplicación a la Administración pública, “servir con objetividad y eficacia a los intereses generales” (art 103). Estos principios debían inspirar la producción legislativa y reglamentaria en el ámbito económico para hacer efectivo el proceso de liberalización, pero carecían de la necesaria concreción instrumental, si exceptuamos las memorias Económicas que debían acompañar a las distintas producciones normativas pero que acostumbraban a tener un carácter más retórico que evaluador propiamente dicho en cuanto afectaba las intervenciones administrativas en la actividad económica y en particular en la acción de las empresas. Una vez más la influencia de la Unión Europea ha patrocinado la incorporación a nuestro Ordenamiento jurídico de una serie de técnicas– conocidas como « Better Regulation»¹⁴ que vienen a fortalecer la aplicación directa y real de aquellos principios constitucionales anteriormente citados En una primera etapa, con ocasión con la Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre Libre acceso a las Actividades y Servicios (creación del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios) y posteriormente de la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011 de 11 de marzo) que codificó los principios de buena regulación económica (art. 4 a 7) y abordaba la simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas (art. 4, apartados 8 y 9), inspirándose en el Programa de Acción de la Comisión Europea de Reducción de Cargas Administrativas sobre las empresas europeas que fijaba como objetivo en 2007 de reducir un 25% de estas cargas, tanto a nivel de regulación de la Comisión europea como para cada uno de los Estados miembros. Para apoyar este procedi-

¹⁴ BASSOLS COMA, M.: “La crisis económica y sus repercusiones en el Derecho público económico: el Principio de buena Regulación Económica; Supresión de Cargas Administrativas y Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria”. *Noticias de la Unión Europea*, nº 325, febrero 2012, pp. 3-15; y AUBY. J-B y PERROUD. T [Coord.]: *La Evaluación de Impacto Regulatorio*. INAP, Madrid, 2013.

miento de eliminación de intervenciones y cargas administrativas para las empresas, el Gobierno celebró un Convenio con la CEOE y CEPYME para afrontar materialmente estas reducciones que sucesivamente han dado lugar a importantes eliminaciones de trabas burocráticas en el ámbito económico y en otros sectores de la vida social.

La Ley del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (Ley 38/2015 de 1 de octubre) en sus arts. 129, 130 y 132, ha tipificado unos principios de Buena Regulación en el orden normativo y especialmente para la normativa de carácter económico. A este respecto conviene destacar los siguientes aspectos: a) como principio general para garantizar la seguridad jurídica se destaca que toda iniciativa normativa (Ley o Reglamento) deberá ejercerse de forma coherente con el resto del Ordenamiento jurídico y en especial con el de la Unión Europea “para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y **las empresas**”. Este principio también vincula a las Autoridades Independientes cuando las leyes les habiliten para el desarrollo de normas reglamentarias; b) Particular importancia con vistas al ejercicio del asesoramiento jurídico parlamentario merece el apartado 6 del art 129 al proclamarse que « en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar **cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar en su aplicación, la gestión de los recursos públicos**”. Esta evaluación se extiende retroactivamente también a la legislación ya promulgada o en vigor para verificar su justificación y, en especial, “si estaba justificado correctamente el coste y las cargas impuestas en ellas”; c) Las Administraciones públicas, además de promover el principio de Buena Administración, deberán promover “**el análisis económico en la elaboración de las normas y en particular para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica**”. Resulta manifiesto que el cumplimiento de estos preceptos exigirá una transformación de la tramitación parlamentaria de los Proyectos y Propositiones de Ley en las Cámaras legislativas y la correspondiente adaptación del proceso de asesoramiento jurídico a las mismas.

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ART. 135 CE

En la tradición constitucional española no figuraba la concreción de la moneda oficial – (la peseta creada el 19 de octubre de 1868 por el Gobierno Provisional que derrocó a Isabel II) – como materia constitucional. En la Constitución de 1876 únicamente se hacía referencia a la competencia sobre “acuñación de la moneda” y en la Constitución de 1931 se aludía al genérico término “sistema monetario”, denominación que también figura en la CE en su art. 149.1.11 como una competencia del Estado. Ello explica que para la sustitución de la peseta por el Euro no fuera necesario ninguna reforma constitucional; se consideró suficiente el respaldo del Consejo de la Unión Europea que adoptó el acuerdo de 2 de mayo de 1998 de considerar a España como uno de los países que reunía las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única el 1 de enero de 1999. A mayor abundamiento los Reglamentos Comunitarios nº 1, 103/97 de 17 de junio y 974/98 de 3 de mayo reguladores del euro eran directamente de aplicación a nuestro país. Sin embargo, a efectos instrumentales y de transición se dictaron la Ley Orgánica nº 10/1998 de 17 de diciembre y la Ley ordinaria 46/1998, de 17 de diciembre que regulaba el establecimiento del euro en España, entrando en circulación el 1 de enero de 2002.

Sin embargo, la introducción del euro suponía algo mucho más complejo que un simple cambio de moneda, pues implicaba formar parte de la eurozona con la consiguiente pérdida o limitación de la autonomía de la política monetaria y crediticia (Banco Central Europeo). A su vez los Tratados CE en su art. 126 (antiguo 104) imponían que “los Estados miembros evitaran déficit público excesivos” y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y sus Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997 implicaran un cambio radical en la articulación de nuestra política económica, pasando su protagonismo a la política presupuestaria y financiera a convertirse en el principal instrumento de maniobrabilidad de la política económica en el marco de los principios de las directrices comunitarias. Además, el art. 126 (antiguo 104) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su apartado 5 prevé que la Comisión que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo remitirá un dictamen a dicho Estado e informará al Consejo y tras una valoración podrá considerar la existencia de un déficit excesivo, dirigiéndose al Estado miembro que ponga fin a este déficit y en su caso adopte medidas necesarias para poner fin a esta situación.

Tanto el art 134 (Presupuestos Generales del Estado como el art. 135 (emisión de deuda pública o contraer crédito) contiene una regulación exclusiva desde la óptica parlamentaria de carácter procedimental para su aprobación. A pesar de estar incluidos en Título VII (Economía y Hacienda, los arts. 128 a 136) cargado de referencias a valores o principios sustantivos y finalistas sobre la política económica; sólo la remisión al art. 31.2 de la CE asignaba a los gastos públicos un objetivo de su asignación equitativa y que su programación y ejecución responderán a criterios de eficiencia y economía; o el 158 CE en cuanto a la asignación por los Presupuestos del Estado a las CCAA en “función de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y la garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicio”. Por su parte el art. 40 CE alude a una “política de estabilidad económica” a efectos de favorecer el progreso social y económico y distribución de la renta regional y personal más equitativa. Sin embargo, estos preceptos no ofrecían el suficiente soporte en una etapa de transformaciones y crisis económicas a nivel europeo para la contención del déficit presupuestario, de ahí la necesidad de introducir nuevos instrumentos para alcanzar los principios de estabilidad y equilibrio presupuestario (financiación de gastos con apelación exclusiva a los ingresos sin endeudamiento). Por todo ello fue necesario la promulgación de las primeras Leyes de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18 /2001 de 12 de diciembre y la Ley Orgánica 5/2001 de 13 de diciembre), proyectando su aplicación a todas las Administraciones públicas y en particular a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Estas normas y sus reformas parciales dieron lugar a muchas controversias e impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. Transcurridos prácticamente diez años el Tribunal Constitucional en sentencia 134/2011 de 20 de julio (publicada en el BOE del 17 de agosto), de carácter muy complejo pero que sostenía que las leyes de estabilidad no vulneraban en última instancia la Constitución ni las competencias de las Comunidades Autónomas y ante la persistencia de la crisis económica se desencadenaría el proceso de reforma del art 135 de la CE.

En los medios de comunicación del día 23 de agosto de 2011 se anunciaba por el Presidente del Gobierno que se había alcanzado un pacto entre los partidos PSOE y PP para afrontar la reforma de la Constitución¹⁵.

¹⁵ Para un examen del proceso de elaboración parlamentaria de la Reforma Vid BASOLS COMA, M.: “La Reforma del art 135 CED...” *op. cit.*, pp. 24-39.

El reglamento del Congreso de los Diputados en su art 146 prevé que los Proyectos y Propositiones de Reforma constitucional de los art 166 y 167 de la CE se tramitaran conforme a la normativa de los Proyectos y Propositiones de Ley, si bien cuando adoptan la forma de Propositiones de Ley deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados. En esta ocasión la iniciativa formalmente adoptó la fórmula de Proposición de Ley de reforma del art 135 de la CE, suscrita por los Grupos parlamentarios Socialista y Popular (BOCG. Congreso de los Diputados N° 329-1 del día 26 de agosto de 2011). La Mesa del Congreso acordaría la declaración de urgencia de su tramitación a efectos de plazos y al mismo tiempo su tramitación directa y en lectura única (art. 150.1 del Reglamento). A partir de este momento, los trámites se sucedieron con gran rapidez. El 30 de agosto la proposición de Reforma fue tomada en consideración en el Pleno del Congreso; se procedió a la apertura de un plazo de enmiendas que finalizaría el día 1 de septiembre; se presentaron 24 escritos de enmiendas por Grupos Parlamentarios no proponentes, inadmitiéndose muchas de ellas por afectar a materias o contenidos distintos del objeto de la Proposición o bien exigían una tramitación de reforma constitucional al amparo del art. 168 CE. El día 2 de septiembre el Pleno del Congreso aprobaba la Proposición de Reforma del art. 153 CE por 316 votos a favor; 5 en contra y ninguna abstención. Todas las enmiendas admitidas a trámite fueron rechazadas y una eventual enmienda transaccional sobre incidencia de la reforma sobre las competencias financieras de las Comunidades Autónomas no pudo ser votada al oponerse uno de los Grupos de la Cámara. La tramitación en el Senado también fue rápida y el día 7 de septiembre de 2011 el Pleno del Senado votó favorablemente el texto por 233 votos a favor y 3 en contra (Diario Sesiones del Senado del día 7 de septiembre de 2011 pág. 38). Transcurridos los quince días siguientes sin que una décima parte de cualquiera de las Cámaras (Congreso y Senado) solicitara el sometimiento a referéndum conforme al art. 167.3 CE, se aprobó la Reforma constitucional del art. 135 en el Boletín Oficial del Estado n° 233 del día 27 de septiembre de 2011 con entrada en vigor el mismo día de su publicación».

De esta suerte en el espacio de un mes se culminaba la reforma integral de un artículo de la Constitución de consecuencias trascendentales para el modelo económico constitucional; la primera y única reforma había tenido lugar en 1992 a efectos de elecciones municipales mediante introducción en el art. 13 de un simple inciso. Con la reforma de 2011, calificada

en los medios de comunicación como “reforma exprés” se rompe con una tradición de auténtica ”aversión” a las reformas constitucionales según había destacado certeramente J. PÉREZ ROYO¹⁶ al estudiar nuestra historia constitucional y calificaba esta aversión como una “anomalía española” en contraste con otros países europeos. El art. 135 en su versión original constaba simplemente de dos apartados; en el primero relativo a la autorización por Ley para que el Gobierno emitiera Deuda pública o contrajese crédito y en el apartado segundo se refería a los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de Deuda pública del Estado. Este artículo que no había generado debates doctrinales por responder a principios tradicionales en la materia pasaba con la nueva redacción a convertirse en un elemento trascendental y básico de nuestra Constitución al otorgar rango constitucional a los siguientes principios:

- Como principio general el apartado 1º proclama la Estabilidad presupuestaria como principio cardinal: “todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de Estabilidad presupuestaria”.
- Como directriz fundamental de la política económica y financiera el apartado 2 introduce el concepto de “déficit estructural”. El nuevo texto constitucional no lo define y remite a una posterior Ley Orgánica que deberá aprobarse antes 30 de junio de 2012 para regular “la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural” (apartado 5).
- El apartado 3 del nuevo artículo regula el régimen de emisión de la Deuda pública o para contraer crédito, introduciendo variantes significativas en la antigua redacción del artículo 135 en su versión primitiva, pero de indudable interés. Por lo pronto, desde el aspecto subjetivo, se reconoce la legitimidad para emisión de deuda pública, no solo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas, tanto en un caso como en otro deberán ser autorizadas por Ley (bien sea estatal o autonómica).
- Desde una perspectiva garantista, se proclama que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.
- Los límites a la emisión de deuda pública son radicales “el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas en

¹⁶ PÉREZ ROYO, J.: “Una anomalía española. La aversión a la Reforma Constitucional”. *Claves de Razón Práctica*, nº 138, 2003, pp. 59-67.

relación con el Producto Interior Bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. “Como cláusula excepcional el apartado 4 del artículo establece que los límites del déficit estructural y de volumen de la deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria que escape al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Por su parte las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los Estatutos y dentro de los límites del art 153 CE procederán a la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

Finalmente, se proclamaba que una Ley Orgánica desarrollará a los principios a que se refiere este artículo, así como la participación en los procedimientos respectivos de los órganos de coordinación institucional entre Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, regulando la distribución de los límites de la deuda y del déficit, así como metodología y el procedimiento de cálculo del déficit estructural.

La introducción de la cláusula de estabilidad económica y financiera en nuestra Constitución económica en coordinación con los demás países de la zona euro que han introducido cláusulas análogas y con Gobernanza de la Unión Europea, en 2012 se aprobaría el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea –a modo de un sistema constitucional multinivel– estaba destinado a producir hondas repercusiones en el orden interno y en especial en la política económica y de forma muy directa en los llamados Principios rectores de la Política Económica y Social. El impacto inmediato de estas repercusiones se pudo constatar con la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril que no se limitaría al desarrollo institucional del principio constitucional de estabilidad presupuestaria sino que introdujo el principio de “sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones públicas, con el objetivo, según la Exposición de Motivos“ de reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente, lo que contribuye a preparar el camino para los retos a los que nuestro sistema de bienestar se enfrenta a medio y largo plazo». Al propio tiempo se creaba una Autoridad Independiente para garantizar el

cumplimiento efectivo de estos principios por las Administraciones públicas. La capacidad real de penetración de estos principios se proyectaría inmediatamente a raíz de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) con los siguientes efectos: redención de las competencias de los Entes locales, evaluación del coste de los servicios públicos como parámetro de la racionalización, condicionamiento del ejercicio de actividades económicas y reducción de los servicios esenciales; sostenibilidad y eficiencia como criterios determinantes de las formas de gestión de los servicios públicos y redimensionamiento del sector público local con prohibición de constituir, participar o adquirir nuevos entes de cualquier tipología en el mundo local; revisión del régimen retributivo del personal de la Administración Local y de los miembros de las corporaciones locales. En definitiva, la reforma del art. 135 de la CE ha condicionado y transformado en gran medida el modelo económico de la Constitución y ha condicionado la política económica y social desde 2012 hasta la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA:

- AUBY, J-B y PERROUD, T. [Coord.]: *La Evaluación de Impacto Regulatorio*. INAP, Madrid, 2013.
- BASSOLS COMA, M.: *Constitución y Sistema Económico*. Ed. Tecnos, 2º ed., Madrid, 1988.
- BASSOLS COMA, M.: “La Constitución como marco de la Legislación Económica”. *Economía Industrial*, nº. 349-350, 2003, pp. 17-28.
- BASSOLS COMA, M.: “La Reforma del art. 135 CE y la Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria: el Proceso parlamentario de elaboración de la Reforma Constitucional”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 155, 2012, pp. 21-41.
- BASSOLS COMA, M.: “La planificación económica”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *El modelo económico de la Constitución española*. I.E.E., Madrid, 1981, vol. II, pp. 237-462.
- BASSOLS COMA, M.: “Delegación Legislativa y Derecho Comunitario: el Control de los Decretos Legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades europeas de las Cortes Generales”. *Noticias C.E.E.*, junio 1989, pp. 11-35.
- BASSOLS COMA, M.: “La crisis económica y sus repercusiones en el Derecho público económico: el Principio de buena Regulación Económica; Supresión de Cargas Administrativas y Constitucionalización de la Estabilidad

- Presupuestaria”. *Noticias de la Unión Europea*, nº 325, febrero 2012, pp. 3-15.
- CARRASCO DURÁN, P.: “La interpretación de la competencia del Estado sobre las Bases y la Coordinación de la Planificación General de la Actividad Económica (art. 149.1.13 de la Constitución”. *Revista de Derecho Político* nº 62, 2005, pp. 57-94.
- CHARELLI, R.: *Gli organi della pianificazione economica*. Ed. Giuffrè, Milán, 1973.
- CIDONCHA, A.: *La Libertad de Empresa*. Ed. Civitas, Madrid, 2006.
- COMÍN, F.: “Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española”. *Revista Asturiana de Economía*, nº 16-17, 1999-2000, pp. 163-190.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T.: “La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII”. En: ALZAGA VILLAMIL, O. [Coord.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo X, Cortes Generales-Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pp. 17-46.
- GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985.
- MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J.: *Regulación Económica. Fundamentos e Instituciones de Regulación*. Ed. Iustel, Madrid, 2008.
- PÉREZ ROYO, J.: “Una anomalía española. La aversión a la Reforma Constitucional”. *Claves de Razón Práctica*, nº 138, 2003, pp. 59-67.
- SOLANES MULLER, J.: *Administraciones Independientes y Estado Regulador. El Impacto de la Unión europea en el Derecho Público español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2016.