

## Hacienda pública, gasto público y derechos económicos y sociales

### INTRODUCCIÓN

La asunción por parte de los poderes públicos de su papel de garantes de un mínimo existencial o vital que, a través de un complejo sistema de prestaciones y regulaciones del más variado signo, conectadas con los denominados derechos económicos y sociales, pretende asegurar la calidad y estabilidad de las condiciones de vida de los ciudadanos, no ha permitido superar las contradicciones de un sistema que garantiza la libertad sobre la base de una igualdad puramente formal en el marco de sociedades cada vez más complejas, en las que subsisten todo tipo de desequilibrios. Es más, como consecuencia de las profundas transformaciones de la sociedad y de las sucesivas crisis de crecimiento de nuestras economías, capas cada vez más amplias de la población han pasado a depender de las prestaciones públicas, aumentando las cargas económicas del Estado hasta generar graves crisis presupuestarias que se consideran, cada vez con mayor frecuencia, como la demostración última de la crisis de ese modelo que hemos dado en llamar estado social o estado de bienestar<sup>1</sup>.

En esas circunstancias no puede parecer extraño que, desde perspectivas muy

diversas, se hayan producido reacciones en favor de la disminución de las intervenciones y prestaciones públicas, que se consideran en buena medida innecesarias, si no contraproducentes, habida cuenta que el mercado, liberado del intervencionismo patriarcal del Estado, podría domar la escasez, al tiempo que operar como un mecanismo de asignación de recursos perfectamente adecuado para combinar la libertad individual de los agentes que en él operan con una cierta optimalidad colectiva en dicha asignación. Y ese tipo de planteamientos, que ciertamente no está exento de problemas, no puede ser descalificado globalmente como propio de posiciones “neoliberales”, que ponen más el acento en la libertad de mercado que en la solidaridad social, sino que ha de merecer una mayor reflexión, ya que contiene elementos atendibles y plantea algunos problemas que no pueden eludirse en la construcción de una teoría rigurosa de los derechos fundamentales, que no debe desdeñar las cuestiones relacionadas con el establecimiento de las condiciones que han de hacer posible su efectiva realización. Especialmente en lo que se refiere a los derechos económicos y sociales, cuyo carácter de derechos fundamentales es –como sabemos– técnicamente muy discutible<sup>2</sup>, pero también res-

pecto a las libertades tradicionales, cuya efectividad material requiere en no pocas ocasiones de la intervención y financiación públicas<sup>3</sup>, hasta el punto de que la dimensión prestacional resulta imprescindible para la comprensión moderna del conjunto de los derechos fundamentales<sup>4</sup>.

De ahí que convenga analizar los problemas relativos a la garantía de los derechos fundamentales y, en particular, de los denominados derechos económicos y sociales desde el punto de vista de la Hacienda Pública o, en términos más precisos, desde la perspectiva de la investigación del modelo de Hacienda Pública propio del estado social. Y ello porque participo de la idea que expresaba Daniel Bell al señalar que «la principal cuestión política de las próximas décadas será cuánto gastará el Gobierno y para quién»<sup>5</sup>; convicción que precisaba el profesor Rodríguez Bereijo cuando escribía que es en la definición de los programas de gastos e inversiones públicas, en la fijación del volumen y distribución de los gastos públicos, donde se han de ventilar de modo decisivo los problemas de interés colectivo<sup>6</sup>.

Y, como debería ser obvio, por amplia que sea la discrecionalidad del legislador a esos efectos, las decisiones relativas a la distribución del gasto público no pueden ser absolutamente libres, pues deberán —cuando menos— obedecer al sistema de principios y valores que la Constitución consagra al optar por un determinado modelo de configuración del Estado. Porque, si la realización de los derechos económicos y sociales, como la de otros derechos fundamentales, requiere de la acción prestacional del Estado, canalizada por la vía del gasto público, no puede renunciarse al establecimiento de criterios que orienten la actuación de la Hacienda Pública en la distribución de los recursos públicos, pues

de ella dependerá, en no escasa medida, más allá de su reconocimiento en los textos constitucionales, la efectividad de tales derechos. De ahí la importancia de cláusulas como la incorporada al artículo 31.2 de la Constitución española de 1978, que incorpora un principio de justicia material, el de asignación equitativa de los recursos públicos en el momento del gasto, que puede jugar un cierto papel en orden a la efectividad de los derechos económicos y sociales y a su garantía jurídica<sup>7</sup>, en cuanto dicho principio no puede reducirse a pura retórica constitucional y deberá ser tenido en cuenta al enjuiciar los actos de los poderes públicos, especialmente aquellos que revisten una presentación global, como el Presupuesto<sup>8</sup>.

#### SENTIDO DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Pero antes de presentar las posibles vías de argumentación derivadas del planteamiento expuesto resulta conveniente, con carácter previo, establecer algunos puntos de partida de orden general respecto de la naturaleza y modos de protección constitucional de los derechos económicos y sociales

En este sentido, a nadie se ocultan las diferencias existentes entre la categoría de los tradicionales derechos individuales, que especifican el principio de libertad, y los nuevos derechos económicos, sociales y culturales, que desarrollan las exigencias de la igualdad; diferencias que arrancan de su distinta génesis histórica y que, por lo que ahora nos interesa, se manifiestan en el escaso desarrollo de una teoría jurídica suficientemente consolidada y segura, de una teoría jurídica capaz de asegurar la

protección efectiva de los derechos económicos y sociales. Son muchas y muy diversas las causas que pueden contribuir a explicar dicha carencia, pero entre ellas interesa considerar dos que han de tenerse bien presentes a efectos de la exposición posterior.

La primera es que las expresiones derechos sociales, o derechos económicos, sociales y culturales, o derechos fundamentales sociales, no poseen un significado unívoco, y que tanto las disposiciones normativas de los ordenamientos que los acogen, como la doctrina, engloban bajo esos rótulos categorías muy heterogéneas. Y lo más importante es que esa heterogeneidad se traduce en el empleo de formas jurídicas muy distintas para su consagración. Así, en la Constitución española de 1978, los derechos económicos y sociales, que se incorporan mayoritariamente al Capítulo III del Título primero, bajo la rúbrica de “principios rectores de la política social y económica”, tienen muy distinta textura y consistencia, abarcando principios constitucionales para la actuación de los poderes públicos, normas o cláusulas generales que el legislador ha de desarrollar a través de leyes orgánicas u ordinarias, y normas específicas o casuísticas que establecen decisiones materiales más precisas, como sucede, por ejemplo, con el régimen público de Seguridad Social que los poderes públicos “mantendrán” según dispone el artículo 41 de dicha Norma fundamental<sup>9</sup>.

Ello tiene una gran importancia, porque dicha heterogeneidad redundará en detrimento de la unidad estructural de los derechos tipificados y, por la pluralidad de reglamentaciones y medios de tutela, introduce una considerable incertidumbre respecto a su significación. Incertidumbre que se incrementa por las continuas remisiones constitucionales a la ley para delimitar el

alcance de tales derechos, remisiones que implican una suerte de desconstitucionalización de los intereses sociales que, pese a ser reconocidos como fundamentales, quedan relegados en cuanto a la determinación de su contenido al legislador ordinario, esto es, se desvinculan de la Constitución teniendo que apoyarse en leyes concretas<sup>10</sup>. Y ello se explica, entre otras razones, porque en la mayoría de los supuestos no es posible definir con precisión el objeto de los derechos sociales, de modo que ha de ser el legislador quien construya, desarrolle o cumpla las posiciones sociales vinculadas a los mismos<sup>11</sup>, lo que da lugar a que se discuta su carácter de derechos fundamentales en sentido estricto, o se afirme, en los expresivos términos de Guastini, su carácter de derechos “sobre el papel”, al venir consagrados en normas programáticas o teleológicas, dirigidas al legislador y no estar asegurados mediante garantías jurisdiccionales<sup>12</sup>.

De otro lado –y con ello se enlaza con la segunda de las causas a que habíamos de aludir– esa heterogeneidad y el empleo de técnicas jurídicas diversas no son, en el fondo, sino el signo de la clásica escisión entre las viejas libertades, entre lo que se reputa libertad individual en cuanto esfera de intereses privados, que se consideran garantizadas a través de la mera autolimitación estatal, y lo que se entienden como derechos sociales, en cuanto esfera de intereses colectivos, que requieren para su ejercicio y tutela la intervención de los poderes públicos. Una escisión que no queda superada por la simple definición del Estado como social, como muestra la Constitución española de 1978, en que tal escisión es evidente, al menos en una primera aproximación, en la propia sistemática del texto constitucional, al diferenciar los Capítulos II y III de su Título primero y prever en su

artículo 53 mecanismos de tutela diferenciados. Para ambas clases de derechos, pese a la proclamación del Estado español como “social y democrático” desde su artículo 1.

Lo cierto es que no pueden negarse las diferencias que se dan entre los derechos tradicionales de libertad y la nueva categoría de los derechos sociales; aunque de ello no puedan extraerse consecuencias extremas, como la de negar el carácter jurídico de estos derechos, afirmando su naturaleza de simples directrices programáticas para la actuación del legislador y demás órganos del Estado, como han pretendido caracterizados sectores de la doctrina<sup>13</sup>. Y es que, pese a las diferencias existentes entre ambas categorías de derechos, que se condensan –en lo que ahora nos interesa– en la afirmación de que los clásicos derechos de libertad podrían ser garantizados casi sin ningún coste, mientras que los derechos sociales de participación están vinculados con importantes gastos financieros<sup>14</sup>, lo cierto es que un examen más detenido de la cuestión permite detectar entre ellas una cierta complementariedad. Así, prescindiendo de considerar otros ámbitos, como el de su fundamentación, en los que se pone de manifiesto la inexistencia de diferencias sustanciales entre ambas categorías de derechos<sup>15</sup>, interesa resaltar que tales diferencias no son tan abismales como puede parecer en el plano jurídico.

En primer lugar, desde el punto de vista de su formulación constitucional, porque hoy deben considerarse definitivamente superadas las teorías que sostienen que mientras las libertades tradicionales se encuentran plenamente positivizadas en la Constitución, los derechos sociales sólo pueden ser recogidos como principios programáticos y no adquirirían carácter jurídico-positivo hasta no ser desarrollados

por vía legislativa. En efecto, ni la engañosa estructura lingüística que el texto constitucional emplea en su formulación como principios rectores<sup>16</sup>, ni la cláusula contenida en el artículo 53.3 de la Constitución, impiden la consideración de tales principios o derechos sociales como normas constitucionales que, en palabras de Predieri<sup>17</sup>, «ocupan una posición idéntica a las demás de rango constitucional». Pues a partir de la consideración de la Constitución como norma jurídica y de la supremacía de todos los preceptos en ella contenidos, los denominados principios de la política social y económica han de considerarse como normas jurídicas que obligan a todos los poderes públicos<sup>18</sup>. Y en ese sentido no puede dejar de destacarse cómo el Tribunal Constitucional español ha rechazado tajantemente cualquier interpretación de la Constitución que pueda conducir a distinguir dentro de ella entre auténticas normas jurídicas y normas programáticas, afirmando de manera solemne el carácter jurídico del texto constitucional en su integridad (SSTC 16/1982, de 28 de abril y 803/1982, de 20 de diciembre, entre otras muchas).

Frente a ello, desde el punto de vista de la tutela jurídica de ambas categorías de derechos, ha de admitirse que si bien no existen diferencias en términos abstractos, porque la Constitución puede tanto formular positivamente los derechos económicos y sociales, como tutelarlos en igual medida que los demás derechos en ella proclamados, lo cierto es que el carácter de normas de programación final propio de los derechos económicos y sociales, que en absoluto impide afirmar su valor normativo<sup>19</sup>, impone límites a su tutela. Límites presentes en el artículo 53 de la Constitución española, donde parece perfectamente posible, en principio, examinar a la luz de los derechos económicos y sociales la constitucionalidad

de las leyes y de cualquier norma o acto del poder público, pero en el que se establecen claros condicionantes a ese enjuiciamiento, dado que tales derechos tienen, como acabamos de apuntar, un cierto carácter de normas de programación final<sup>20</sup>.

Ello no significa, sin embargo, que no existan mecanismos de tutela jurídica de estos derechos económicos y sociales, que tienden a aproximarse a los tradicionales derechos de libertad, porque en el marco del Estado social también aquellos derechos tradicionales se modifican, de modo que puede decirse que los textos constitucionales del Estado social consagran la libertad en un sentido distinto del de su imagen liberal. Ese nuevo sentido sería el de la libertad vinculada socialmente (*sozialgebundene Freiheit*), que se proyecta sobre el entero catálogo de los derechos fundamentales clásicos, impregnándolos de un sentido propio que los aproxima a los derechos sociales al determinar la exigencia de la intervención del Estado para la configuración social<sup>21</sup>. De ahí que se afirme la vinculación social de los derechos fundamentales (*sozialbindung der Grundrechte*), porque tanto el disfrute de las libertades clásicas como el de los derechos económicos y sociales exige en el marco del Estado social la adopción de políticas sociales apropiadas y de unas medidas económicas determinadas, dado que el principio constitucional del Estado social significa la opción en favor del disfrute efectivo por el mayor número posible de ciudadanos de las posiciones aseguradas por los derechos fundamentales y, consecuentemente, la responsabilización del Estado en la tarea de procurar que esa opción se haga real<sup>22</sup>.

De ese modo, en definitiva, se produce una cierta aproximación entre las libertades tradicionales y los nuevos derechos económicos y sociales, ya que no sólo estos, sino

también aquéllas reclaman para su efectividad la intervención del Estado, si no se quiere consentir su perversión, que se produciría en cuanto las condiciones económicas y de poder social impidieran su efectividad; y, por ello, también respecto de los derechos fundamentales clásicos se han de plantear los problemas de financiación inherentes a su efectiva protección material, en ámbitos tales como los de la libertad de prensa, la libre expresión o comunicación de las opiniones a través de los medios audiovisuales, etc.<sup>23</sup>.

Pese a esa aproximación entre los tradicionales derechos de libertad y estos nuevos derechos sociales, que se produce por aplicación del principio del Estado social, no parece posible justificar sobre tales bases la existencia de verdaderas situaciones subjetivas activas frente al Estado, es decir, de verdaderos derechos subjetivos frente a éste que se concretaran en los denominados derechos de participación social o derechos sociales de participación en las prestaciones públicas (*Teilhaberechte*). En efecto, ese tipo de construcciones, para las que se ha intentado encontrar apoyo en algún pronunciamiento aislado del Tribunal Constitucional Federal alemán, no ha merecido la aprobación de la jurisprudencia constitucional española que, por ejemplo, en la STC 6/1981, de 16 de marzo, sostiene que del derecho a la libertad de expresión, en relación con el principio del estado social, no es legítimo deducir un “derecho de prestación” que legitime a los profesionales a exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información<sup>24</sup>; y, todavía con mayor rotundidad, en la STC 86/1985, de 10 de julio, ha declarado que el artículo 27.9 de la Constitución «en su condición de mandato al legislador no en-

cierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública».

Ese rechazo a la construcción de derechos constitucionales a las prestaciones públicas, que es mayoritario en la doctrina, resulta lógico si se considera la limitación de medios del Estado, pues de afirmarse la existencia de tales derechos de participación en las prestaciones sociales, las constituciones se transformarían en un catálogo inagotable de requerimientos al Estado que éste se vería imposibilitado de cumplir en su conjunto, sencillamente por lo limitado de sus medios, por la dependencia de sus recursos<sup>25</sup>.

Por ello, si queremos huir del más puro voluntarismo jurídico, deberemos abandonar tales intentos, aunque ello no suponga, pese a todo, privar de valor jurídico a los derechos sociales. De un lado, porque de la transformación que los tradicionales derechos de libertad experimentan en el ámbito del Estado social se han derivado construcciones de gran interés, tendentes a deducir derechos prestacionales a partir de los derechos fundamentales clásicos<sup>26</sup>; y, de otro, porque, como ha afirmado K. Hesse<sup>27</sup>, el que un derecho constitucional no pueda ser considerado como derecho de participación en las prestaciones públicas, en el sentido de derecho individual o derecho subjetivo, no implica privarle de sentido, porque cuando menos —en virtud de su consagración constitucional— se constituirá en directriz objetiva y medida de la planificación de la voluntad de los órganos políticos y, en particular, del poder legislativo. Así sucede, desde luego, con los derechos económicos y sociales incorporados al Capítulo III del Título I de la Constitución española, que operan como «criterios materiales vinculantes para el legislador o, en su caso, la Administración»<sup>28</sup> de forma que todo acto

legislativo ha de ser conforme a los mismos como condición de su legitimidad constitucional.

A pesar del camino recorrido no parece, por lo visto, que hayamos avanzado mucho, pues el problema de los derechos económicos y sociales, recogidos mayoritariamente entre los principios rectores de la política económica y social, continua siendo el de su protección positiva. Protección que no parece ser suficiente puesto que, a la vista del artículo 53.3 de la Constitución española, en el que se afirma que los repetidos principios y derechos «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan», se hace evidente su eficacia jurídica limitada. Limitada por la misma ambigüedad del contenido de los derechos, o bien porque en las normas que los consagran no se indica con precisión el sujeto responsable, o bien porque en caso de incumplimiento no se prevén sanciones jurídicas.

No obstante, pese a la carencia de eficacia subjetiva e inmediata de los derechos económicos y sociales, que resulta del citado artículo 53,3 de la Constitución española, ha de recordarse que existen otros cauces a través de los cuales se afirma su valor jurídico, siquiera limitado. Porque, cuando menos, tales derechos o principios, en conexión con el principio del Estado social, tienen una eficacia legitimadora para el desarrollo de sus competencias por parte de los poderes públicos en la dirección por ellos marcada; afirmándose, por ejemplo, que la utilización de impuestos con fines no fiscales puede venir justificada en la medida en que sean un instrumento para la realización de los derechos económicos y sociales<sup>29</sup>. En esta línea se ha pronunciado ya, respecto del tipo de problemas a que se refiere el ejemplo propuesto, el Tribunal

Constitucional español, que en su STC 37/1987, de 26 de marzo, afirma que si bien la función extrafiscal del sistema tributario no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, «dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica»; y ello porque el sistema tributario y cada una de las figuras que lo integran «forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados».

Además, en otro orden de consideraciones, la consagración constitucional de tales derechos les dota de una resistencia pasiva u obstativa, de una eficacia negativa de la que se deriva la posibilidad de un control de constitucionalidad de los actos de los poderes públicos que puedan vulnerarlos. Porque, como señalara I. de Otto<sup>30</sup>; los principios de la política social y económica que reflejan los derechos sociales son también normas jurídicas que obligan a todos los poderes públicos y «es perfectamente posible, por tanto, examinar a la luz de esas normas la constitucionalidad de las leyes y de cualquier norma o acto del poder público». Todo ello, claro está, al margen de su reconocimiento como principios interpretativos de la Constitución y de la legislación ordinaria, que han de ser tenidos en cuenta, como tales, por todos los tribunales, incluido el Constitucional.

A partir de ese punto, resulta ciertamente difícil cualquier avance. Ni siquiera parece posible, tras las fundadas críticas que dicha tesis ha recibido, construir un principio de irreversibilidad (*Nichtumkehrbarkeit*) de las conquistas sociales<sup>31</sup>, de forma que las disposiciones constitucionales congelaran las ventajas sociales alcanzadas frente a mo-

dificaciones regresivas, al entender que se ha producido una suerte de constitucionalización del *status quo* logrado en el ámbito de la protección social que vendría a ser considerado como un mínimo irreducible, con la consecuencia de la inconstitucionalidad de toda norma o medida concreta que viniese a recortar las ventajas sociales existentes, al menos en su contenido esencial. En efecto, como hemos avanzado, dicha conclusión ha sido rechazada por la generalidad de la doctrina, consciente no sólo de su falta de realismo económico, sino de su escasa consistencia jurídica. Porque la afirmación de la consistencia constitucional de los derechos sociales, una vez perfilados por la legislación ordinaria, presupone configurar a ésta, indebidamente, como ejecución de la Constitución<sup>32</sup>, comprometiendo de modo definitivo e improcedente la capacidad económica del Estado, e infringiendo el principio democrático.

Por ello, quizás deberíamos finalizar proclamando que el orden constitucional del Estado social, y en particular la ordenación de los derechos económicos y sociales, implican una pretensión de realización no inmediata y plena, sino relativa e históricamente factible; que la responsabilidad del Estado, derivada de su caracterización como social, no puede sobrepasar la capacidad misma de la sociedad a la que el Estado sirve y que, por ello, el ritmo de la realización de los objetivos constitucionales incorporados a los derechos económicos y sociales queda entregado al legislador ordinario, en tanto que instancia de representación democrática idónea para actualizar el marco constitucional con la legitimación que le es propia. Pero antes de reconocer la absoluta validez de tal conclusión, hemos de proseguir la línea argumental que anunciábamos, introduciendo ahora un nuevo elemento.

LA JUSTICIA EN EL GASTO COMO  
PRINCIPIO CONSTITUCIONAL:  
LA ASIGNACIÓN EQUITATIVA  
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

En efecto, es justo en ese momento cuando ha de llamarse la atención sobre el significado del mandato constitucional contenido en el artículo 31.2 de la Constitución española, según el cual «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos»; y ello, aunque sólo sea porque el gasto público ha sido siempre una de las principales palancas de transformación social, de intervención en la economía y configuración social.

Dicho precepto, que constituye una de las más interesantes y profundas innovaciones de la Constitución de 1978 en materia financiera, tuvo su origen en la enmienda número 674 de la Agrupación Independiente del Senado<sup>33</sup>, inspirada en un trabajo del profesor Rodríguez Bereijo sobre el Anteproyecto de Constitución en el que, ante la evidencia de que la conculcación de los derechos económicos y sociales «más que directamente se producirá, en su caso, indirectamente, bien a través de la inaplicación del precepto constitucional [...] bien [...] a través de la política presupuestaria de gasto público, convirtiéndolos en mera declaración retórica o demagogia de buenos propósitos», proponía limitar la actuación de los poderes públicos consagrando una norma (principio de justicia en el gasto público) que vinculase jurídicamente, incluso ante el Tribunal Constitucional, el ejercicio del poder financiero en lo que se refiere a la asignación de los recursos públicos<sup>34</sup>.

Siendo ese el origen del precepto, no extrañará que intente utilizarlo en el marco de la argumentación que se desarrolla, máxime cuando se ha afirmado que el artículo 31.2 de la Constitución española, en conexión con el mandato de su artículo 9.2

puede ser el origen de una nueva concepción constitucional del derecho, como un derecho de signo positivo que comprometa a los poderes públicos a promover programas de actuación orientados a la consecución de los objetivos sociales del Estado, escribiendo que dicha disposición constitucional significa «un paso decisivo al juridificar un principio capaz de abrir camino hacia aquellos objetivos sociales» plasmados en los reiterados principios rectores de la política social y económica<sup>35</sup>.

Posiblemente, como ha señalado F. Pérez Royo, tales afirmaciones implican depositar demasiadas esperanzas en una simple declaración jurídica, aun dotada de rango constitucional<sup>36</sup>; pero lo que resulta igualmente claro es que no puede privarse de todo sentido al mandato incorporado al citado artículo 31.2 de la Constitución que permite, cuando menos, resaltar el papel que la Hacienda Pública ha de cumplir en el Estado social al servicio de la realización de esos derechos económicos y sociales, de esos principios rectores en que se concreta dicho carácter social del Estado español.

Para tratar de precisar el papel a esos efectos de la Hacienda Pública hay que partir, necesariamente, del marco político e institucional que la Constitución diseña, pues de él se deducen algunos principios jurídicos que imponen límites y deberes a los órganos estatales a quienes se encomiendan funciones financieras y, por lo que ahora nos interesa, la realización del gasto público.

Así, en la Constitución española, ese marco institucional<sup>37</sup> aparece diseñado en una serie de preceptos en cuyo análisis no vamos a detenernos, pero que conviene recordar; serían el artículo 1.1 que contiene la cláusula del estado social, el artículo 9.2 que proclama la exigencia de que la libertad e igualdad de todos los ciudadanos sean efectivas, imponiendo a los poderes pú-

blicos el promover las condiciones y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, el artículo 31 que consagra los principios de justicia financiera en el ingreso y gasto públicos, los artículos 40.1 y 131 que asignan a los poderes públicos la promoción del progreso social y económico y la distribución más equitativa de la renta y, finalmente, los artículos 39 a 52, que incorporan los derechos económicos y sociales como principios rectores de la política social y económica. Y de tales preceptos, entre los que existe una hilación lógica y funcional, una línea continua que iría desde el concepto de Estado social al principio de equidad en el reparto del gasto público<sup>38</sup>, se desprendería así una configuración de la Hacienda Pública que debe coadyuvar a la configuración social, fundamentalmente mediante una asignación de los recursos públicos que, para resultar constitucionalmente legítima, deberá ser equitativa, conforme a los principios rectores de las políticas económicas y sociales que la propia Constitución establece.

Porque creemos que el principio de equitativa distribución del gasto público contenido en el artículo 31.2 de la Constitución española de 1978 sólo adquiere todo su sentido en conexión con el catálogo de derechos económicos y sociales consagrados en la misma, como instrumento de tutela y garantía jurídica para los ciudadanos frente a toda la actividad prestacional de los poderes públicos, garantizando niveles mínimos de prestación de bienes y servicios públicos y unas determinadas preferencias y prioridades; precisamente las que el texto constitucional define al recibir dicho catálogo de derechos. En este sentido, el citado artículo 31.2 de la Constitución permite dar por resueltos los problemas relativos a la posibilidad de dotar o no de cobertura constitucional al principio de justicia en el

gasto público, trasladando el debate al análisis de una cuestión distinta: la determinación de las vías que posibiliten la efectiva penetración del principio a nivel normativo y de los mecanismos de tutela aptos para remover los obstáculos y sancionar las contravenciones que en relación al mismo se produzcan<sup>39</sup>.

Precisar el contenido de dicho principio de justicia no es en absoluto sencillo, porque a pesar de que su reparto conforme a criterios de equidad es siempre exigible, no todos los gastos públicos son divisibles, de modo que es difícil saber respecto a algunos de ellos, por su naturaleza o finalidad, cómo podrían distribuirse entre los ciudadanos en razón a un estricto criterio material de justicia<sup>40</sup>; al margen de que hay una parte de tales gastos públicos, como son los de capital o inversión, que no es ya que sea difícil, sino que puede resultar inoportuno someterlos siempre a la rigidez de un principio de justicia en el gasto<sup>41</sup>. No obstante, existen otros tipos de gastos, los que pueden denominarse gastos sociales, respecto de los que es clara la conveniencia de su sometimiento al principio de justicia examinado o, si se prefiere, respecto de cuya distribución puede emitirse un juicio de valor suficientemente fundado con arreglo a los parámetros constitucionales. En efecto, respecto de tales gastos sociales no plantea excesivos problemas el establecer qué es un gasto justo o equitativo, con otras palabras, no resulta excesivamente difícil definir los criterios orientadores de la justicia en el gasto.

Porque tales cuestiones reciben respuesta analizando el orden de valores de la propia Constitución, las opciones que en ella se han manifestado de uno u otro modo, primordialmente al formular los denominados principios rectores o criterios orientadores de la actividad económica y social (también

la de gasto público) de los poderes del Estado. Así, se ha señalado en la doctrina<sup>42</sup> que a la hora de determinar cuándo nos encontramos ante un gasto justo desde el punto de vista del artículo 31.2 de la Constitución, ha de acudirse a las normas constitucionales que consagran los derechos económicos y sociales, considerando justos en nuestro ordenamiento, a título de ejemplo, los gastos efectuados para la satisfacción de las necesidades públicas a que se refieren los artículos 27 (derecho a la educación), 35.1 (derecho al trabajo), 40 (pleno empleo, formación y readaptación de profesionales, seguridad e higiene en el trabajo), 44 (derecho a la cultura y promoción de la investigación), 47 (derecho a la vivienda), etc.

De este modo la fórmula de «asignación equitativa de los recursos públicos» recibe su contenido propio. Un contenido que no puede ser divergente respecto de los fines que se fijan en la definición de la naturaleza y carácter del Estado social. Dicho de otro modo, un contenido que se desprende del análisis de los fines que al Estado se asignan en el texto constitucional, plasmado en un conjunto de derechos y libertades entre los que ocupan un lugar de primer orden los derechos económicos y sociales en sus variadas formulaciones. Y así el principio de justicia en el gasto adquiere un significado global, al establecer criterios objetivos para la actuación de los poderes públicos, proporcionando una nueva garantía del cumplimiento de los valores superiores que se concretan o traducen en el conjunto de los derechos fundamentales, entendidos en su vertiente institucional. Se pone de manifiesto de este modo que la función de equidad en la asignación de los recursos públicos encuentra una concreción, unas determinaciones específicas, en el catálogo de fines de la política económica y social del Estado que contempla la pro-

pia Constitución, lo que puede resultar de interés, dada la diversa protección que su artículo 53 establece respecto de los diferentes Capítulos de su Título I.

Y si la equitativa distribución del gasto público ha de traducirse como venimos diciendo, no cabe duda de que los Presupuestos y las leyes que los aprueban están llamados a ser uno de los instrumentos básicos para el control de la actividad de los poderes públicos en el cumplimiento de la función promocional y de prestación que la Constitución les encomienda, al hacer posible un juicio global acerca del sistema de gastos públicos. Porque, como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en sus sentencias 27/1981, de 20 de julio, y 66/1987, de 21 de mayo, la Ley de Presupuestos es en la actualidad mucho más que una previsión contable, «un vehículo de dirección y orientación de la política económica y social que corresponde al Gobierno». De ahí que sea en el ámbito de los Presupuestos donde podrán hacerse valer periódicamente, como directrices vinculantes o pretensiones jurídicas, los derechos económicos y sociales que la Constitución recoge como principios rectores de la política económica y social<sup>43</sup>, de los que deriva una vinculación cualitativa de los recursos públicos<sup>44</sup>. Podrán hacerse valer, para empezar, en la propia discusión de los contenidos de los Presupuestos y en la tramitación parlamentaria, que a través de la publicidad y la participación de los grupos sociales puede generar mecanismos de protección jurídica propios de esos derechos fundamentales sociales, pues el legislador no goza de una libertad absoluta en sus decisiones relativas a la asignación de los recursos públicos, sino que debe respetar el contenido indisponible de los derechos constitucionales, limitación a la que no escapan los derechos de contenido prestacional,

máxime cuando son concreción y garantía de ejercicio de otros derechos fundamentales<sup>45</sup>. Ello naturalmente al margen de que el control sobre la justicia del gasto termine por dar una nueva relevancia a la función presupuestaria del Parlamento, al aportar un criterio jurídico –con todas las limitaciones que se quiera– que sirva de referencia en el momento de emitir un juicio sobre la propuesta de Presupuestos del Gobierno y la fijación de prioridades en ella contenida. Porque la existencia de ese criterio jurídico pone de manifiesto con absoluta evidencia que las elecciones en materia de gasto, las elecciones presupuestarias, sólo pueden efectuarse dentro de un ámbito limitado.

Además, también resulta claro que la conexión entre el principio de justicia en el gasto y los derechos económicos y sociales hace posible otro tipo de control de características similares al enunciado. Porque al trasladarse el problema de la realización de tales derechos al ámbito que le es propio y en el que se deciden realmente tales cuestiones, esto es, al ámbito de la definición de los programas, del volumen y distribución del gasto, al ámbito presupuestario, se hace posible el examen del grado de cumplimiento de los objetivos de justicia por parte del Tribunal de Cuentas, cuyo apoyo y colaboración con las Cortes Generales es decisivo para que éstas puedan desempeñar un papel significativo en el control de la política económica y social del Gobierno.

Ello no puede, sin embargo, considerarse suficiente, puesto que tales mecanismos de protección indirecta, relacionados con los procesos de toma de decisiones y su control, no bastan para superar la consideración de las decisiones de gasto como materia puramente política. De ahí que se haya resaltado que el principio constitucional de

asignación equitativa de los recursos públicos comporta como primera exigencia la de garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas<sup>46</sup>, lo que entronca con la protección del contenido esencial mínimo e indisponible de los derechos de prestación a que se refería la STC 16/1994 y que respecto al derecho a una seguridad social pública, proclamado en el artículo 41 de la Constitución española, permite identificar una auténtica “garantía institucional” (SSTC 32/1981, 26/1987 y 76/1988) que preservaría «un núcleo o reducto indisponible por el legislador», con independencia de que sea constitucionalmente legítimo «modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para preservar la propia viabilidad y eficacia de aquél» (STC 37, 1994, de 10 de febrero). Y, más allá del concreto supuesto a que se ha hecho mención, ello supondría afirmar la existencia de una garantía constitucional de un mínimo existencial, conectado al reconocimiento de la dignidad de la persona, de un mínimo de servicios sociales y de atenciones<sup>47</sup>; lo que no debe parecer excesivo si tenemos presente con C. Starck que, aunque el ámbito del mínimo existencial dependerá de los estándares económicos y financieros generales, la exigencia de deberes de prestación jurídico-constitucionales del Estado sólo respecto de ese mínimo existencial no constituye una pretensión desmesurada respecto del Presupuesto del Estado<sup>48</sup>.

De otro lado, a la hora de avanzar en el análisis de los mecanismos de protección jurídica del principio de justicia en el gasto que examinamos, ha de tenerse bien presente que su consagración se produce en el artículo 31.2 de la Constitución, situado en el Capítulo Segundo de su Título I. Porque de ello se deriva su carácter “vinculante” para todos los poderes públicos, lo que

supone un incremento de la eficacia de “informar” las actuaciones de dichos poderes que se reconoce a los derechos económicos incorporados a los principios rectores de las políticas sociales y económicas<sup>49</sup>.

Además, junto a la garantía de la reserva de ley, las instituciones y principios incorporados al citado Capítulo Segundo del Título I se benefician de la protección jurisdiccional a través del recurso de inconstitucionalidad, en el que podría invocarse directamente el derecho a la asignación equitativa de los recursos públicos y, de modo indirecto, los derechos económicos o principios rectores que, por encima de su valor jurídico propio, permiten concretar el sentido de esa justa o equitativa distribución del gasto. No obstante, deben reconocerse las dificultades con que tropieza la aplicación del principio de justicia en el gasto en el marco del recurso de inconstitucionalidad, hasta el punto de que se considera que su efectivo control quedará reducido a la eliminación de normas claramente arbitrarias o irracionales<sup>50</sup>. En efecto, las posibilidades de actuación por esa vía no pueden ser excesivas si se recuerdan los argumentos antes expuestos respecto a la limitación de los recursos del Estado social y la imposibilidad de convertir las constituciones en catálogos interminables de prestaciones que sería imposible atender; sobre todo si se tiene en cuenta el parecer del Tribunal Constitucional que ha reconocido cómo «el legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar no sólo diversos valores y mandatos constitucionales, sino también tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles» (STC 77/1985, de 27 de junio). Además, ha de tenerse en cuenta que la propia naturaleza de las instituciones afectadas se presta mal a un control de constitucionalidad que quiera, como es obligado, respetar el esquema

de distribución de poderes o competencias; porque la finalidad de ese control no podría ser otra que la de afirmar la existencia de derechos de prestación o participación y, como advierte Starck, si los tribunales constitucionales pudiesen por vía interpretativa deducir tales derechos de otros principios o derechos constitucionales, entonces deberían simultáneamente estar en condiciones de procurarse capacidad de influencia sobre el Presupuesto del Estado y sus prioridades; al margen de que en la comprobación de la política presupuestaria desde tal punto de vista se producirían conflictos entre los distintos derechos sociales de prestación, cuya solución provocaría dificultades irresolubles a la dogmática de los derechos fundamentales<sup>51</sup>.

Ahora bien, aun reconociendo tales dificultades, no creemos que sea imposible el control de constitucionalidad sobre la base del reiterado principio de justicia en el gasto público, aunque su toma en consideración haya de producirse de forma indirecta. Porque una cosa es la decisión sobre el volumen de recursos que haya de destinarse al cumplimiento de los distintos fines del Estado, que será variable en función de la escasez de sus recursos y de la propia concepción política del Gobierno, aspecto éste sobre el que efectivamente no parece posible el control de constitucionalidad; y, frente a ello, otra cosa bien distinta son los criterios últimos que deben orientar la acción del Estado, otra cosa son esos fines, que poseen un valor estable a través de la exigencia de justicia en el gasto y su concreción constitucional en los principios rectores, sobre los que no hay la misma capacidad de disposición por parte de los legisladores ordinarios en sus decisiones de gasto. Así, una vez adoptado el compromiso de financiación por parte del Estado, a través de la consignación de las correspondien-

tes partidas en los Presupuestos, resulta perfectamente posible el control sobre la justicia en la distribución de los gastos. Porque allí donde existe un compromiso financiero del Estado, el control que la jurisdicción constitucional puede efectuar respecto de la justicia en el gasto ya no conlleva una invasión del ámbito de competencias presupuestarias del Parlamento. Así lo entiende, en la doctrina alemana, en cuyo ordenamiento constitucional —conviene recordarlo— no se recogen expresamente los derechos fundamentales sociales, C. Starck, que admite incluso la posibilidad de construir en esos casos, sobre la base del principio de igualdad, derechos de participación social derivados<sup>52</sup>.

Y ello es perfectamente lógico si tenemos presente que una vez comprometidos los medios financieros, la determinación de los fines del Estado no puede efectuarse con absoluta libertad por el poder político, porque la escasez de los recursos estatales conduce inevitablemente a que la distribución de dichos medios financieros se convierta, de una cuestión de criterios políticos, en una cuestión de ejecución de derechos fundamentales y, por tanto, de interpretación<sup>53</sup>; con lo que se produce una juridificación de las decisiones relativas al concreto destino del gasto, una juridificación de lo que tradicionalmente ha sido considerado el ámbito de lo político de la que deriva una mayor garantía de los derechos fundamentales sociales, aunque sea a costa de correr el riesgo de un cierto desplazamiento de competencias en favor de la jurisdicción constitucional.

#### CONCLUSIONES

Es posible que los resultados obtenidos puedan parecer excesivamente pobres res-

pecto de la argumentación desplegada, pero sin magnificar el sentido de la fórmula constitucional que consagra el principio de justicia en la distribución del gasto público, estimo que ofrece una innegable potencialidad en orden a la garantía de los derechos económicos y sociales recogidos como principios rectores en la Constitución española de 1978.

En este sentido, el simple hecho de su formulación en el texto constitucional y la posibilidad que dicho texto ofrece para su interpretación en el contexto de los derechos fundamentales y, más en concreto, de los derechos económicos y sociales, supone un paso adelante porque, como señalara D. Bell<sup>54</sup>, aunque se está todavía lejos de reconocer el papel del Estado en la corrección de todas las desigualdades económicas y sociales y lo concretado haya sido poco, lo decisivo históricamente es el hecho de que se ha adoptado un compromiso social normativo, y esto es en gran medida irreversible.

Porque el reconocimiento constitucional de tales derechos, aunque sea como simples principios orientadores o cláusulas generales, implica la aceptación de un conjunto de valores cuya realización deberá ser, sin duda, no inmediata y plena, sino relativa e históricamente factible, en función de los niveles generales de prosperidad, pero que no pueden estar permanentemente sometidos a discusión, porque forman ya parte integrante de nuestra cultura. En efecto, una Constitución no es sólo un texto jurídico, sino que es también la expresión de una determinada situación de desarrollo social y cultural de un pueblo, que asume determinados valores y, de acuerdo con ellos, se fija determinados objetivos<sup>55</sup> que, por ello, no sólo adquieren un determinado valor jurídico, sino que pasan a integrarse en la conciencia de la sociedad, contribuyendo

a conformar los valores de los individuos que la integran, su sensibilidad hacia su realización o transgresión, etc.

Precisamente por ello, no cabe sino reconocer, a modo de conclusión, que la realización de la justicia financiera, de esa justicia relativa a la equitativa distribución del gasto público y a la efectividad de los derechos sociales que reclaman la intervención del Estado, no es pese a su reconocimiento constitucional un problema reductible a lo puramente jurídico<sup>56</sup>. Porque, como señalara N. Bobbio<sup>57</sup>, su solución depende de un determinado desarrollo de la sociedad y, como tal, desafía incluso a la Constitución más avanzada y pone en crisis al más perfecto mecanismo de garantía jurídica.

JUAN ZORNOZA PEREZ

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Carlos III de Madrid

1. Entre la amplísima literatura al respecto, desde la perspectiva de los derechos humanos *vide*. L. LÓPEZ GUERRA. "Concepto de derechos humanos y problemas actuales". *Revista Derechos y Libertades* N° 1 (1993), pp. 60-61.

2. P. CRUZ VILLALÓN. "Concepto de derecho fundamental: identidad, estatus, carácter". En: J. M<sup>a</sup> SAUCA (Ed.). *Problemas actuales de los derechos fundamentales*. Madrid: Universidad Carlos III, BOE, 1994, p. 161.

3. C. STARK. "Staatliche Organisation und staatliche Finanzierung als Hilfen zu Grundrechtsverwirklichungen?". En: AA. VV. *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*. Tübingen, 1976, pp. 489 y 494 ss.

4. P. HÄBERLE. "Recientes desarrollos sobre derechos fundamentales en Alemania". *Revista Derechos y Libertades*, N° 1 (1993), p. 156.

5. D. BELL. "El hogar público: sobre la sociología fiscal y la sociedad liberal". En: *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza, 1977, p. 215.

6. A. RODRÍGUEZ BEREIJO. "La Reforma fiscal". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° 53 (1978), p. 59.

7. En este sentido, A. RODRÍGUEZ BEREIJO. "Derecho financiero, gasto público y tutela de los intere-

ses comunitarios". En: AA. VV. *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p. 353, señalaba que sólo mediante la consagración de un criterio de justicia material en el gasto «podrá garantizarse efectivamente a los ciudadanos unas determinadas preferencias o prioridades en la producción de bienes y servicios públicos necesarios para su existencia y realización como persona (educación, sanidad, vivienda, seguridad social, transporte...) por encima de los intereses particulares».

8. M. BASSOLS COMA. *Constitución y sistema económico*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 321.

9. A. E. PÉREZ LUÑO. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1984, pp. 58 ss.

10. BRUNNER. *Die Problematik der sozialen Grundrechte*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1971, p. 19, cuya construcción recoge R. GARCÍA MACHO. *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Madrid: IEAL, 1982, p. 103; también A. E. PÉREZ LUÑO. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984, pp. 95-96.

11. En ese sentido C. STARK. "Staatliche Organisation...", *Cit.*, pp. 518-519.

12. R. GUASTINI. "Derechos: una contribución analítica (Draft)". En: J. M<sup>a</sup> SAUCA. *Problemas actuales...*, *Cit.*, pp. 136-137.

13. Sobre dicha doctrina, con mayores referencias al panorama español y comparado *cfr.* A. E. PÉREZ LUÑO. *Derechos Humanos...*, *Cit.*, pp. 84 ss.

14. *Cfr.* K. STARK. "Staatliche Organisation...", *Cit.*, p. 518.

15. *Cfr.* al respecto A. E. PÉREZ LUÑO. *Derechos Humanos...*, *Cit.*, pp. 90 ss.

16. Puesta de manifiesto por J. BETEGON. "Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo". *Anuario de Derechos Humanos* (1981), p. 454, para criticar las pretensiones de clasificar principios y derechos constitucionales en base simplemente a su estructura lingüística.

17. A. PREDIERI. "El sistema de fuentes del Derecho". En: A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (Dir.). *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*. Madrid: Civitas, 1980, pp. 231 ss.

18. Por todos, I. DE OTTO. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987, p. 48; también J. SANTAMARIA PASTOR. *Apuntes de derecho administrativo*, 5ª ed. Madrid: SEURA, 1987, p. 169.

19. A. GARRORENA. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Universidad de Murcia, 1980, p. 67.

20. I. DE OTTO. *Derecho Constitucional...*, *Cit.*, p. 48; desde una perspectiva bien próxima a la que inspira este trabajo C. STARK. *Staatliche Organisation...*, *Cit.*, pp. 519 ss.

21. La construcción es de G. DÜRIG. "Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat". *Juristenzeitung* (1953), p. 197; la recoge L. PAREJO ALFONSO. *Estado social y Administración Pública*. Madrid: Civitas, 1983, p. 45.

22. La referida construcción procede de J. M. MÖSSNER. *Staatsrecht*. Düsseldorf: Werner, 1977, pp. 175 ss.; y la recoge L. PAREJO ALFONSO. *Estado social...*, *Cit.*, pp. 56 ss.

23. En ese sentido, *vide* nuevamente el trabajo de C. STARK. "Staatliche Organisation...", *Cit.*, pp. 489 y 494 ss., donde se hace expresa mención de los problemas de financiación inherentes al ejercicio de tales derechos.

24. *Cfr.* al respecto J. PÉREZ ROYO. "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social". *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 10 (1984), p. 179.

25. Sobre tal argumentación, con mayores referencias, L. PAREJO ALFONSO. *Estado social...*, *Cit.*, pp. 55 y 57; en la doctrina financiera y tributaria alemana se llega a conclusiones semejantes, con relación, en concreto, al derecho a la cultura, en C. H. HEUER. *Die Besteuerung der Kunst*, 2ª ed. Köln: P. Deubner, 1984, pp. 99 ss.; de mayor amplitud es el razonamiento de C. STARK. "Staatliche Organisation...", *Cit.*, p. 517.

26. En este sentido *vide* C. STARK. "Staatliche Organisation...", *Cit.*, pp. 516 ss. y conclusiones en p. 526, donde señala los requisitos que deben cumplirse para que dicho intento sea jurídicamente factible.

27. K. HESSE. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 16ª ed. Heidelberg: C. F. Muller, 1988, p. 120, Rdn. 298.

28. L. PAREJO ALFONSO. *Estado social y Administración...*, *Cit.*, p. 87.

29. Con independencia de que pronunciamientos semejantes puedan encontrarse en la amplia literatura especializada disponible en la doctrina alemana, así lo afirma P. HÄBERLE. *Grundrechte im Leistungsstaat*, VVDStRL, Vol. 30. Berlin/New York: De Gruyten, 1972, p. 124; contra W. MARTENS. "Grundrechte im Leistungsstaat", en el mismo volumen, pp. 15-16.

30. I. DE OTTO. *Derecho Constittucional*, *Cit.*, p. 48; en el mismo sentido M. BASSOLS COMA. *Constitución...*, *Cit.*, p. 100.

31. La paternidad de dicha tesis se atribuye a K. HESSE. *Gründzuge...*, *Cit.*, 11ª ed. 1978, pp. 76 y 78; ha sido adoptada en España por J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, en *El régimen constitucional español*. Barcelona: Ariel, 1980, pp. 346 y 348. *Vide* sobre su desarrollo y crítica L. PAREJO ALFONSO. *Estado social...*, *Cit.*, pp. 53, 54, 89 ss.; y J. A. SANTAMARIA PASTOR. *Apuntes...*, *Cit.*, p. 170.

32. Para la crítica a ese tipo de concepciones en que la Constitución se considera un orden cerrado, del que la legislación es simple ejecución, *cfr.* por todos, K. STERN. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 224 ss.

33. Para su fundamentación y posterior tramitación parlamentaria *vide* O. DE JUAN ASENJO. *La Constitución económica española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 239 ss.

34. A. RODRÍGUEZ BEREJO. "Derecho financiero...", *Cit.*, pp. 356-357.

35. La cita es de O. DE JUAN ASENJO. *La Constitución económica española*, *Cit.*, p. 240.

36. F. PÉREZ ROYO. "La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público". En: AA. VV. *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I. Madrid: IEF, 1988, p. 130.

37. Según la construcción que, con mayor amplitud, efectúa A. RODRÍGUEZ BEREJO. "La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública". *Sistema*, 53 (1983), pp. 75 ss. y 87.

38. A. RODRÍGUEZ BEREJO. La Constitución de 1978...", *Cit.*, pp. 76-77 y 87; F. PÉREZ ROYO. "La financiación de los servicios públicos...", *Cit.*, p. 141; y J. ZORNOZA PÉREZ. "El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales". *Hacienda Pública española*, Nº 113 (1988), p. 50.

39. J. MARTÍN QUERALT. "La Constitución española y el Derecho Financiero". *Hacienda Pública Española*, Nº 63 (1980), p. 108.

40. Según ha señalado G. ORÓN MORATAL. *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid: Tecnos, 1995, pp. 36-37, matizando mi opinión expresada en J. ZORNOZA PÉREZ. "El equitativo reparto...", *Cit.*, p. 50.

41. Así lo reconoce A. RODRÍGUEZ BEREJO. "La Constitución de 1978...", *Cit.*, p. 88.

42. *Cfr.* J. BAYONA DE PEROGORDO. "Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos". *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 2 (1979), pp. 77 ss.; A. RODRÍGUEZ BEREJO. "La Constitución de

1978...”, *Cit.*, pp. 88 ss.; en tiempos más recientes A. M. GARCÍA MONCÓ. *Los gastos sociales en el derecho español*. Valladolid: Lex Nova, 1990, y G. ORÓN MORATAL. *La configuración...*, *Cit.*, pp. 71 ss.

43. M. BASSOLS COMA. *Constitución...*, *Cit.*, p. 101.

44. En este sentido G. ORÓN MORATAL. *La configuración...*, *Cit.*, pp. 62 ss.

45. En ese sentido, respecto a un derecho prestacional, de necesaria delimitación legal, como es el de justicia gratuita, reconocido en el artículo 119 de la Constitución española, *vide* la STC 16/1994, de 17 de febrero.

46. J. BAYONA DE PEROGORDO. “El procedimiento de gasto”, *Presupuesto Público*, Nº 13, (1982), p. 36.

47. *Cfr.* en ese sentido L. CAZORLA PRIETO. “El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas”. *HPE* 59 (1979), p. 56.

48. C. STARCK. “Staatliche Organisation...”, *Cit.*, p. 522.

49. Sobre ello llama la atención F. PÉREZ ROYO. “La financiación de los servicios públicos...”, *Cit.*, p. 137.

50. *Ibid.*, p. 139.

51. C. STARCK. “Staatliche Organisation...”, *Cit.*, p. 518; en ese sentido, entre nosotros, con referencia a las opiniones de TOMANDL y HERZOG, *vide* R. GARCÍA MACHO. *Las aporías de los derechos fundamentales sociales...*, *Cit.*, p. 103.

52. C. STARCK. “Staatliche Organisation...”, *Cit.*, pp. 525-526.

53. En ese sentido R. GARCÍA MACHO. *Las aporías...*, *Cit.*, p. 115.

54. D. BELL. “El hogar público...”, *Cit.*, p. 214.

55. Para esta concepción, que extiende a los derechos fundamentales P. HÄBERLE. “El concepto de los derechos fundamentales”. En: J. M<sup>a</sup> SAUCA CANO. *Problemas actuales de los derechos fundamentales...*, *Cit.*, pp. 102 ss.

56. En este sentido J. ZORNOZA PÉREZ. “Los derechos humanos y el problema de la escasez”. En: J. M<sup>a</sup> SAUCA CANO. *Problemas actuales...*, *Cit.*, pp. 285 ss.

57. N. BOBBIO. “Presente y porvenir de los derechos humanos”, *Anuario de Derechos Humanos* (1981), p. 27.