



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47, extraordinario, noviembre 2003, pp. 159-174

Las figuras de la Economía Social en la Constitución Española de 1978

Rafael Calvo Ortega

Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Complutense de Madrid
Ex Ministro de Trabajo

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 2003 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

Las figuras de Economía Social en la Constitución Española de 1978

Rafael Calvo Ortega

Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Complutense de Madrid
Ex Ministro de Trabajo

RESUMEN

La Constitución española establece en su artículo 129.2 un mandato (y como tal imperativo) a los poderes públicos para que fomenten las figuras y los mecanismos de economía social. Este apoyo se yuxtapone a las normas constitucionales que definen el sistema económico-empresarial español. Las raíces de dicho apoyo están en el Estado Social que la Constitución establece y en el derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida económica.

Sin embargo, el artículo 129.2 de la Constitución tiene un contenido heterogéneo y se hace necesaria una delimitación. Aunque la norma sólo cita de forma expresa a las cooperativas, las sociedades laborales reúnen las condiciones necesarias y suficientes (organización societaria; acceso voluntario; poder de decisión de los trabajadores en la empresa; garantías de permanencia en poder de los trabajadores) para estar amparadas por el mandato constitucional de fomento.

Por último, hay dos aspectos de las ayudas a empresas de Economía Social que no admiten discusión. Primero, deben facilitarse subvenciones para la difusión y preparación de los interesados en relación con este tipo de empresas asociativas. En segundo lugar, debe de suprimirse la responsabilidad tributaria solidaria cuando una empresa de economía social sucede en una explotación económica a una empresa capitalista.

PALABRAS CLAVE: Constitución, fomento, economía social, Estado Social, cooperativas, sociedades laborales, medios de producción.

CLAVES ECONLIT: K100, N440, O100, P130.

Les figures de l'économie sociale dans la Constitution Espagnole de 1978

RÉSUMÉ: Dans son article 129.2, la Constitution Espagnole établit un mandat (et en tant que tel impératif) aux pouvoirs publics pour qu'ils développent les figures et mécanismes d'économie sociale. Ce soutien se juxtapose aux règles constitutionnelles qui définissent le système espagnol de l'économie et de l'entreprise. Les racines de ce soutien se trouvent dans l'Etat Social que la Constitution établit et dans le droit de tous les citoyens de participer à la vie économique.

Cependant, l'article 129.2 de la Constitution présente un contenu hétérogène et une délimitation est nécessaire. Bien que la règle ne cite qu'expressément les coopératives, les sociétés de travailleurs réunissent les conditions nécessaires et suffisantes (organisation sociétaire ; accès volontaire ; pouvoir de décision des travailleurs dans l'entreprise ; garanties pour les travailleurs de garder le pouvoir) pour bénéficier de la protection du mandat constitutionnel de développement.

Enfin, il y a deux aspects indiscutables sur les aides aux entreprises d'économie sociale. Tout d'abord, des subventions doivent être accordées pour la diffusion et la préparation des intéressés par rapport à ce type d'entreprises associatives. En second lieu, il faut supprimer la responsabilité fiscale solidaire quand une entreprise d'économie sociale succède, dans une exploitation économique, à une entreprise capitaliste.

MOTS CLÉ: Constitution, développement, économie sociale, Etat Social, coopératives, sociétés de travailleurs, moyens de production.

The social economy figures in the Spanish Constitution of 1978

ABSTRACT: The Spanish Constitution in article 129.2 establishes a mandate (and thus an imperative order) to the state powers to promote the figures and mechanisms of the social economy. This support is juxtaposed to the constitutional rules defining the Spanish economic and bs system The roots of the aforesaid support are in the Social Status established by the Constitution and in the right of all citizens to take part in economic life.

However, article 129.2 of the Constitution is heterogeneous in content , making demarcation necessary. Although the rule only explicitly mentions co-operatives, work associations reunite the necessary and sufficient conditions (company organisation, voluntary access, worker decision making power within the company, the guarantee of permanent worker power) to be included in the constitutional promotion mandate.

Lastly, there are two aspects of aid to social economy companies which do not allow discussion. Firstly it must facilitate subsidies for spreading and training those interested in matters relating to this type of association. Secondly, joint tax responsibility must be suppressed if a social economy company follows a capitalist company in an operative business.

KEY WORDS: Constitution, promotion, social economy, social status, co-operatives, work associations, means of production.

1.- Introducción

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ESTABLECE EN SU ART. 129.2 UN MANDATO (Y COMO TAL IMPERATIVO) A LOS PODERES PÚBLICOS PARA QUE FOMENTEN LAS FIGURAS Y LOS MECANISMOS DE ECONOMÍA SOCIAL.

La Ley Fundamental española aprobada en 1978 apoya con declaraciones importantes la Economía Social en nuestro país. Su art. 129.2 dispone que *"Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en las empresas y fomentarán mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción"*.

Este precepto constitucional hace varias afirmaciones de trascendencia para el mundo de la llamada Economía Social, y todas ellas de futuro: "(...) promoverán (...) fomentarán (...) y establecerán (...)". Imperatividad y futuro son las notas que se extraen de la norma que examinamos. Ahora bien, estos caracteres no significan que estemos ante una disposición que pueda o no cumplirse, que deba hacerlo según los medios que libremente decidan, sin mayor justificación, los Poderes Públicos, o que pueda calificarse de norma programática¹. No. Jurídicamente, es un imperativo perfecto. Para ser más exactos, es un mandato del constituyente a los Poderes Públicos y, principalmente, al Poder Legislativo y al Gobierno. Aquí no hay duda. Basta recordar el art. 9.1 de la misma Constitución² para tener esta idea clara. Cosa distinta es cómo pueden exigir los ciudadanos a tales Poderes que cumplan los mandatos que establece la Ley Fundamental. Pero la dificultad de la exigencia no puede empañar la claridad y la naturaleza del precepto.

Las cuestiones que plantea la declaración que estudiamos son de otro tipo. ¿Cómo incide en el sistema económico empresarial que se establece en el texto de 1978 a que nos venimos refiriendo? ¿En qué precedentes que pudiesen servirnos de referencia se inspiró el constituyente español? ¿Es una norma homogénea? ¿Qué medios concretos podría decirse que facilitan el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción? Estas preguntas y alguna más constituyen el objeto de nuestro estudio.

1.- Este concepto es propio de los Estados donde no es posible la presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante un Tribunal de Garantías constitucionales. El precepto programático no es más que una guía política con un valor jurídico relativo. Esta situación era la de la España preconstitucional en relación con las Leyes Fundamentales. Desde un punto de vista sociológico y socio-político, hay que ponerse en guardia contra las afirmaciones de que una norma jurídica es programática. Sin abrir un debate sobre esto, podría decirse que se llaman normas programáticas a aquellas que no se quieren cumplir.

2.- Este precepto dispone que "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico".

2.- El apoyo a la Economía Social

EL APOYO A LA ECONOMÍA SOCIAL SE YUXTAPONE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE DEFINEN EL SISTEMA ECONÓMICO-EMPRESARIAL ESPAÑOL.

La rotundidad de la última parte del art. 129.2 CE, "(...) facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción" no tiene pretensión colectivista o, dicho de otra manera, no tiene un objetivo global, de manera que tenga que extenderse en el tiempo a todas las empresas. No hace falta insistir sobre ello. Sólo se aplica, a mi juicio, en determinadas circunstancias que veremos posteriormente.

El sistema constitucional español, en relación con lo que hemos denominado sistema económico empresarial, es de libre empresa dentro de una economía de mercado. Expresamente dice el art. 38 de la Ley Fundamental que "*Se reconoce 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 productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*". Políticamente, este sistema de libre empresa se compensa con un reconocimiento constitucional amplio y rotundo de los sindicatos y de los derechos colectivos de los trabajadores: sindicación, huelga y negociación colectiva laboral. Además, la misma Constitución declara que "la Ley regulará un Estatuto de los Trabajadores", lo que obligaba a los Poderes Públicos a un replanteamiento general del ordenamiento jurídico laboral, a la luz de una nueva situación política radicalmente distinta a la anterior. Es cierto que este reconocimiento era y es siempre debido a los trabajadores, pero entonces jugó también un papel de equilibrio.

Finalmente, el tercer mecanismo de compensación lo constituyó el reconocimiento constitucional de la planificación económica³ y el papel del sector público en el campo empresarial. De conformidad con lo dispuesto por el art. 128.2 C.E., "*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 asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general*".⁴ Es en este marco plural donde se inscribe la ayuda a la Economía Social.

3.- El art. 131.1 de la Ley Fundamental dispone que "*El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*".

4.- Lo que hemos denominado pluralismo empresarial en la Constitución no ofrece duda alguna. Es cierto que no tiene una formulación expresa, como se hace por ejemplo en la Constitución portuguesa (NAMORADO RUI, "El Orden Jurídico-Constitucional del cooperativismo portugués", *Ciriec*, nº 11, 2000, pág. 137), pero la existencia de tres sectores (privado, público y asociativo o de Economía Social) está claro.

Libre empresa, trabajadores y sindicatos y planificación tienen su reconocimiento constitucional. También lo tiene la Economía Social. Es una yuxtaposición junto a otras declaraciones. Como hemos dicho, y es obvio, sin pretensiones de incidir en el sistema, pero sí de forma suficiente para el reconocimiento del sector y para que los Poderes Públicos queden comprometidos en su apoyo⁵.

Esta yuxtaposición no significa que todas las declaraciones sobre el sistema económico-empresarial que hemos visto tengan la misma naturaleza y generen las mismas situaciones jurídicas. El reconocimiento de la libertad de empresa genera un derecho subjetivo constitucional a su creación y a favor de todos los ciudadanos. El reconocimiento de los sindicatos y los derechos colectivos de los trabajadores (y también de sus asociaciones sindicales) tiene también esta naturaleza de derecho subjetivo constitucional. En el caso de los derechos de sindicación y huelga, son susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Lo mismo cabe decir del derecho a la negociación colectiva, salvo en lo relativo a este recurso. Finalmente, la autorización a planificar la actividad económica es un poder jurídico que el constituyente atribuye al Legislativo para que sólo con determinados objetivos y con un procedimiento y requisitos concretos pueda llevar a cabo esta actividad planificadora.

La declaración a favor de las cooperativas y de los trabajadores que quieran acceder a la propiedad de los medios de producción es distinto de los anteriores. Va más allá del reconocimiento de un derecho (que desde luego se hace igual que en los casos de la empresa privada, sindicatos y trabajadores), y se concreta además en un mandato del constituyente a los Poderes Públicos para que fomenten las cooperativas y el acceso a que nos referimos. Un mandato, por definición, imperativo.

Este mandato y el correlativo derecho subjetivo de cooperativas y trabajadores hunde sus raíces en dos declaraciones solemnes de la Ley Fundamental española de 1978. La primera de ellas, la más importante de la Constitución, es que *"España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)"* (art. 1 CE). En mi opinión, esta declaración tiene un valor jurídico y constituye también un mandato al legislativo. Es cierto que resulta difícil precisar como debe cumplirse concretamente, pero sí se puede verificar cuando no se cumple o cuando se hace de manera manifiestamente insuficiente. Lo que no puede admitirse es que sea una norma imperfecta, por imposibilidad de aplicación o simplemente retórica. No podemos caer en el cinismo de estar orgullosos de haber creado un Estado social y decir después que la aplicación de preceptos concretos es imposible por su indeterminación o porque simplemente constituyen sólo un desiderátum.

La segunda declaración se refiere a la participación de los ciudadanos. El art. 9.3 de la Constitución alude a ella en unos términos muy amplios: *"Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida (...) económica (...)"*. Es indiscutible que una

5.- La escasa doctrina que se ha ocupado de este tema mantiene esta misma tesis, aunque limitada al párrafo del art. 129.2 CE que se refiere al "acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción". VIDA SORIA, J. y PRADOS DE REYES, F.J., afirman que "esta expresión no puede sobrevalorarse políticamente tratando de localizar en ella la designación de un sistema socio-económico de carácter más o menos colectivista" ("Artículo 129", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, Cortes Generales, Edersa, pág. 126).

forma de participación en esta actividad económica (y no la menor) es que los trabajadores que lo deseen, y utilizando las formas previstas en el ordenamiento jurídico, se responsabilicen y asuman el riesgo de su propia actividad productiva.

3.- El artículo 192.2 de la Constitución

III. EL ARTÍCULO 129.2 DE LA CONSTITUCIÓN TIENE UN CONTENIDO HETEROGÉNEO. NECESIDAD DE UNA DELIMITACIÓN.

Como vimos al inicio de estas reflexiones, el art. 129.2 que examinamos comienza con una declaración que hay que considerar ajena a la Economía Social: "Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa (...)". No obstante esta ajeneidad, hay que enjuiciar este mandato del constituyente con prudencia. Cuando se redacta la Constitución, lo único claro en materia laboral es que hay que ir a un nuevo marco de relaciones laborales. La oposición, el Gobierno y el partido político que le apoyó (UCD), están en esta línea. De aquí que la Ley Fundamental, en su art. 35.2, disponga que "La Ley regulará un estatuto de los trabajadores". Se piensa entonces que esta Carta Básica regulará este derecho y que entonces será el momento de discutir el tipo y el contenido de esta representación.

Desde otro punto de vista se admite que reconocidos claramente en la Ley Fundamental los derechos colectivos de los trabajadores (sindicación, negociación colectiva y huelga), su desarrollo y aplicación concretos llevarían al reconocimiento de las formas de participación que los interlocutores sociales fuesen capaces de convenir. Podría pensarse que este precepto sobre participación de los trabajadores no era necesario. De cualquier manera, esta norma (con independencia de que sea ajena a la Economía Social) es siempre una garantía y debe ser juzgada positivamente porque constituye un mandato y como tal imperativo del constituyente a los Poderes Públicos (Legislativo y Gobierno) para que "promuevan eficazmente las diversas formas de participación en la empresa".

En 1978, por otra parte, no se conoce cómo van a evolucionar las relaciones laborales, y no hay demasiada confianza en que el Gobierno presente a las Cortes el Estatuto de los Trabajadores, al menos a corto plazo. Luego se vería que este recelo era totalmente injustificado. En resumen, el mandato sobre promoción de las formas de participación en la empresa no está bien ubicado, pero es acertado que esté en la Ley Fundamental, y lo era más aún en el año 1978.⁶

6.- Como es sabido, el legislador ordinario ha establecido algunas formas de participación que no agotan, obviamente, todas las posibles, aunque sí sean las principales. El Estatuto de los Trabajadores regula la participación a través de las formas concretas de Delegados de Personal y Comités de Empresa. Expresamente señala el Estatuto que estas formas se entienden "sin perjuicio de otras formas de participación" (art. 61). Igualmente, la participación que se derive de la acción sindical establecida en la Ley Orgánica de Libertad Sindical (arts. 8 y ss).

4.- La llamada “legislación adecuada” para las cooperativas

LA LLAMADA "LEGISLACIÓN ADECUADA" PARA LAS COOPERATIVAS Y LOS "MEDIOS" QUE FACILITEN EL ACCESO DE LOS TRABAJADORES A LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN SON UN PRECEPTO ABIERTO.

Como hemos indicado, la norma constitucional que estudiamos es abierta, y admite en cuanto a los medios y en relación con los requisitos que deben observarse en su desarrollo distintas posiciones. La mayor precisión se da en las sociedades cooperativas. Estas son citadas por su nombre, y la laxitud se localiza en los medios de promoción, donde se dice que se fomentarán mediante una "legislación adecuada".

De cualquier manera, y como veremos posteriormente, estamos ante una imprecisión relativa, ya que puede decirse que este tipo de normas deben ser más favorables para este tipo de sociedades que para el modelo social que deba considerarse normal. En qué consiste esta mejor consideración legislativa no lo sabemos. Puede ser administrativa, crediticia, de ayuda a la formación específica, tributaria, laboral, etc. Pero lo cierto es que tales normas tienen que ser más ventajosas desde una perspectiva patrimonial (que es la única que aquí puede contemplarse) que las que se aplican a los otros sujetos societarios.

La imprecisión de la segunda parte del precepto es mayor. Se habla de "medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción". ¿Qué medios? ¿En qué situaciones específicas? Esta falta de concreción debe ser juzgada con un criterio realista y sin prejuicios. Una Constitución no es un Reglamento. Y, por otra parte, está claro lo que realmente interesa: los Poderes Públicos deben promocionar (favorecer) las formas de Economía Social. Unas, las cooperativas, son conocidas. Otras no están expresamente citadas y tendrán que ser descubiertas a través de un hilo conductor finalista: que la propiedad de los medios de producción pertenezca a los trabajadores.

Como veremos posteriormente, esta situación jurídica se puede dar sólo en los sujetos societarios, ya que en las empresas individuales, el titular del capital es el empresario persona física. En definitiva, las críticas que se han hecho al art. 129.2 CE, escasísimas, parten de la base, mejor o peor expuesta, de que la elección político-económica se reduce a empresa privada o socialización, y que cualquier otra alternativa es confusa⁷. En mi opinión, no es así. El precepto que comentamos se alinea como una tercera vía, y es además un precepto abierto. Esta apertura es un valor importante aunque demande un debate constante sobre el mismo y la propuesta de medidas concretas, sin recostarse en la cómoda solución histórica de algunas exenciones fiscales. Un sistema empresarial no tiene por qué ser exclusivamente público, privado o autogestionario (como la Historia se ha encargado de demostrar) y la oferta y coexistencia de todos los modelos posibles es positiva.

5.- Determinación expresa de las figuras de Economía Social incluidas en el citado artículo 129.2

a) Sociedades cooperativas.

Este precepto constitucional que estudiamos se refiere expresamente a una figura de Economía Social que son las sociedades cooperativas, para establecer que se fomentarán mediante una "legislación adecuada". Su mención expresa en la Ley Fundamental se debe a su tradición y su consolidación política, económica y social⁸.

7.- Dice el Profesor GARCÍA COTARELO, R., en relación con el precepto que estudiamos, que "Por otro lado, debe recordarse que a tenor del art. 9 de la Constitución, cualquier encomienda de acción a los poderes públicos en nuestra Constitución tiene el valor de un mandato". La afirmación es cierta, como ya hemos indicado, y hay que felicitarle de que así sea. Sin embargo, continúa el citado autor, "no debe creerse que este art. 129.2 viene a inclinar la balanza a favor de la opinión socializadora en la polarización consensual, sino que, por el contrario, contribuye a incluir un factor más de confusión desde el momento en que introduce un elemento autogestionario que no es socializador ni privatizado. La autogestión socializa, ciertamente, los medios de producción, pero los socializa reducida o privadamente. La función del Estado es aquí la de un mero intermediario, sin que se sepa, por otra parte, dentro de qué márgenes de competencia va a decidir qué es lo que mejor responde al 'interés general', si dejar una empresa en régimen de propiedad privada (art. 38), intervenirla o socializarla (art. 128) o entregarla a la autogestión de los trabajadores (art. 129)", (Lecturas sobre la Constitución Española, Vol. I, 1978, pág. 80).

En mi opinión, expuesta ya con reiteración, no hay por qué reducir la sistematización empresarial a pública o privada. Si la propiedad de la empresa pertenece a los trabajadores, estamos ante un nuevo tipo que hay que saludar con satisfacción. A mi juicio lo que aporta es pluralidad, no confusión. Las opiniones favorables a una política de apoyo son prácticamente unánimes. En esta línea puede verse MERINO MERCHAN, J.F., "El Estado y el movimiento cooperativo", en Revista de Administración Pública, nº 86, 1978, pág. 198, CAZORLA PRIETO, L.M. y BLASCO DELGADO, C., "Artículo 129", en Comentarios a la Constitución (dir.: Garrido Falla, F.), 3ª ed., 2001, pág. 2199. Finalmente VÉRGEZ SÁNCHEZ, M., comentando el art. 129, y desde una perspectiva general, concluye que "se trata de formulaciones que incidiendo sobre aspectos fundamentales de justicia social, ponen de manifiesto el reconocimiento de la estructura económica y social de la empresa, cuyo solidarismo acentúa la visión del trabajo en una concepción que ya no es exclusivamente financiera, sino social", ("El Derecho Mercantil ante la Constitución Española", en Lecturas sobre la Constitución Española, II, 1978, pág. 499).

8.- Las cooperativas han tenido una vida política y jurídica muy importante en España. Su nacimiento, como tantos otros fenómenos sociales, es impreciso, más aún en un movimiento asociativo que es lógicamente muy antiguo, aunque sea en formas rudimentarias. PUYALTO FRANCO, M^º.J., lo sitúa en el siglo XVIII, y su finalidad en la solución de las deficiencias sociales generadas por la sociedad capitalista y liberal, y más concretamente por la Revolución Industrial ("Reflexión sobre el cooperativismo", Los Principios cooperativos, 1988, págs. 168 y ss). Ya el Código de Comercio se planteó su regulación, aunque se resolvió su no incorporación por motivos técnico-jurídicos. Su art. 124 "excluyó su aplicación a las agrupaciones mutualísticas, entonces conocidas, cooperativas y mutuas de seguros, por faltar en ellas el ánimo de lucro (salvo que, desvirtuando su naturaleza, se convirtieran en sociedades mercantiles). Esta exclusión las perjudicó, porque las exigencias de organización de una empresa han sido atendidas históricamente por el Derecho Mercantil" (VICENT CHULIÁ, F., "Cooperativa (Derecho Mercantil)", Enciclopedia Jurídica Básica, I, pág. 1721).

La Constitución Española de 1931 se refiere a las cooperativas de producción y consumo entre las medidas de protección al campesinado que la República debía adoptar. Por su parte, la Ley de Cooperativas de 1942 estuvo marcada por el contexto político en que nace. VÉRGEZ SÁNCHEZ, M., afirma en esta línea que "La Ley de Sociedades Cooperativas de 1942, fruto de la imposición de un principio de jerarquía y de la influencia clara del de caudillaje sobre el de representación como expresión democrática del movimiento cooperativo, representa una opción llena de fuertes implicaciones políticas, que constituyen el aspecto decisivo de su consideración crítica" (El Derecho de las Cooperativas y su Reforma, 1973, págs. 27 y 28).

El Estatuto Fiscal de las Cooperativas, aprobado por Decreto 888/1969, de 9 de mayo, constituye un hito importante y de eco político-social que va a marcar, aún más, la necesidad de que las cooperativas tengan un tratamiento tributario favorable en relación con el modelo normal aplicado a las restantes sociedades. Posteriormente, el restablecimiento democrático obligó a una adaptación del ordenamiento cooperativo. El peso de esta reforma recayó en el Reglamento de 1978, de elaboración muy laboriosa, como ha destacado PAZ CANALEJO, N., que señala entre las razones que influyeron en su retraso "la radical transformación del marco jurídico-político básico de nuestro país, y por ello de una serie de normas de derechos relacionados con las sociedades cooperativas, tales como los de libre asociación, expresión y federación, los derechos sindicales, etc. (El Nuevo Derecho Cooperativo Español, 1979, págs. 293 y ss).

El Régimen preconstitucional tenía, no ya sólo un ordenamiento cooperativo, sino incluso normas de promoción y, específicamente, un régimen tributario de exención parcial que ha sido su mecanismo de promoción más importante. Por tanto, ya en el Régimen preconstitucional había medidas específicas de fomento. Así, la existencia de créditos bonificados concedidos por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo y el Estatuto Fiscal de las Cooperativas, que era, como es sabido, una Ley de exenciones tributarias parciales a grupos de este tipo de entidades.

Estos precedentes explican que el constituyente tuviese que citar expresamente a las cooperativas una vez que se decidía hacer una referencia positiva a las entidades de Economía Social. Así, el Anteproyecto Constitucional señalaba que "los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y facilitarán un marco legislativo adecuado para las empresas cooperativas".

b) Acceso de los trabajadores a los medios de producción. Ensayo actual sobre el contenido de este precepto constitucional. Particular referencia a las sociedades laborales.

El art. 129.2 de la Constitución recurre aquí a una formulación amplia y con límites difusos, sin referencia a tipos subjetivos, en contraste con la claridad del concepto de sociedades cooperativas que acabamos de ver.

Desde su planteamiento de futuro, es decir, sin consideraciones a la génesis del precepto, el enunciado no puede ser más amplio. Cualquier acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción debe ser "facilitado" (empleando el término de la Constitución). ¿Cualquier incorporación a esta propiedad? Si nosotros empleamos en la interpretación del precepto constitucional un método gramatical, la respuesta sería afirmativa. No hay restricciones. En mi opinión, hay que utilizar una metodología lógica y teleológica. Ello llevaría a excluir la incorporación a empresas no societarias⁹ e incluso a empresas societarias cuando lo que se produce es o puede ser una situación de accionariado obrero y no de lo que lógicamente puede entenderse como propiedad de los medios de producción. En el ordenamiento jurídico español hay algún ejemplo de medidas concretas para facilitar la presencia de los trabajadores en el accionariado de su empresa (fenómeno siempre positivo), pero sin tratar de transferir o constituir en los mismos trabajadores el poder de decisión en la empresa de que se trate.¹⁰

9.- Aunque también cabe que una empresa cuyo titular es una persona física incorpore a sus trabajadores a la propiedad de los medios de producción, pasando así de una situación jurídica de propiedad a otra de copropiedad. Pero no parece ser éste el espíritu constitucional ni los antecedentes de aplicación del precepto que se conocen en nuestro país.

10.- La Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al regular las rentas en especie, dispone en su art. 43.2 lo siguiente: "No tendrán la consideración de rendimiento del trabajo en especie: a) Las entregas a los trabajadores en activo, de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, de acciones o participaciones de la propia empresa o de otras empresas del grupo de sociedades en la parte que no exceda, para el conjunto de las entregadas a cada trabajador, de 12.000 euros anuales, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan". El Reglamento de este Impuesto establece algunos requisitos concretos y lógicos en su art. 42, que en nada desvirtúan lo que se ha apuntado anteriormente: estamos en presencia de un ejemplo de fomento de la figura del llamado accionariado obrero más que de acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Un sentido diverso puede verse en la exención por la percepción de la prestación de desempleo en forma de pago único hasta el límite de 12.020'24 euros. En el supuesto de que el contribuyente se hubiese integrado en sociedades laborales o en cooperativas de trabajo asociado, el mantenimiento de la participación deberá cubrir un mínimo de 5 años. Aquí, el legislador si busca una responsabilidad del trabajador en su propia actividad productiva y la asunción de un riesgo empresarial (art. 7 de la Ley de IRPF citada).

De cualquier manera, y como se hace necesario avanzar una tesis para que pueda ser corregida por otras personas, mi opinión es que "el acceso a la propiedad de los medios de producción" tiene los siguientes límites:

a) Su círculo es el de empresas cuya forma de organización es societaria.

b) El acceso citado tiene que ser voluntario. En la constitución de la sociedad sucederá siempre, pero también debe darse la voluntariedad en la cesión de acciones y participaciones de una sociedad ya existente. Este requisito de voluntariedad es obvio. No obstante, la experiencia pone de manifiesto que en situaciones de crisis, los trabajadores acceden a la titularidad de la empresa para evitar la desaparición de ésta. El hecho de que este acceso sea una solución alternativa no supone por sí mismo una falta de voluntariedad. De cualquier manera, este requisito para la obtención de ayudas de la Administración deberá verificarse dentro del procedimiento de concesión. Más aún, para ser operativo deberá establecerse una presunción *iuris tantum de voluntariedad*.

c) La parte de capital en poder de los trabajadores debe ser suficiente para concluir que tienen un poder de decisión en la empresa, teniendo en cuenta diversas circunstancias: dimensión social, peso específico de grupos sociales concretos, difusión del capital, estructura accionarial, cotización o no en los mercados secundarios, etc. Se trata de una precisión difícil que tendrá que tener una solución en cierta medida convencional y necesariamente flexible. Esta dificultad proviene hoy de las restricciones existentes a la hora de fijar en abstracto un porcentaje del capital o de derechos de voto. Incluso teniendo un porcentaje que *a priori* pueda considerarse suficiente, pueden existir y existen en la realidad otras circunstancias (de producción, financieras, utilización de propiedad industrial ajena, etc.) que pueden desplazar el poder de decisión a otro sujeto.

Como resulta muy difícil este tipo de precisiones, también aquí, como en el caso de la voluntariedad, habrá que confiar en la verificación administrativa que se realice dentro del procedimiento de concesión de ayudas.

d) Garantías de permanencia en poder de los trabajadores, durante un tiempo que se considere suficiente, de las acciones o participaciones sociales, y cautelas igualmente en la transmisión de los títulos. Todo ello con la finalidad de evitar negocios en fraude de ley.

La sociedad cooperativa realiza perfectamente, y de una manera completa, esta finalidad constitucional de acceso de los trabajadores a los medios de producción. Concretamente, en aquellas cuyo objeto social es la producción de bienes y servicios para el mercado. Hay que admitir no obstante, que el contribuyente tuvo presente algunas otras formas de Economía Social, que no fueron explicitadas porque no tenían la tradición política, jurídica y sociológica de la cooperativa. No son sociedades laborales (que no nacen hasta 1979) y sí entidades asociativas delimitadas con una técnica jurídica poco clara y con fuertes rasgos cooperativos¹¹.

Como veremos inmediatamente, las "Empresas de Régimen Asociativo" (1977) y la "Empresa Asociativa Laboral" (1978) son unas figuras híbridas con un componente cooperativo importante: todos los trabajadores tienen derecho de acceder a la sociedad titular de la empresa, y no pueden ser miembros de la misma quienes no sean trabajadores de ella. En definitiva y como es bien sabido, dos rasgos cooperativos.

Esta figura híbrida (entre cooperativa y sociedad laboral) adquiere un protagonismo importante en 1978, no sólo por el hecho genérico de que se incrementan de forma extraordinaria los préstamos que se conceden a los trabajadores, sino también porque el Gobierno, y específicamente el Ministerio de Trabajo, son claramente partidarios de esta figura, y así se transmite a los Grupos Parlamentarios de la UCD en el Congreso y en el Senado, así como a la opinión pública.

El Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo para 1978 supone un aumento del concepto de préstamos para Empresas Asociativas Laborales y Cooperativas de más del doble en relación con 1977 (exactamente del 141%). Esta mayor dotación de recursos continúa en los años siguientes, de acuerdo con la línea política marcada. Así, el aumento de estas dotaciones en 1979 es del 51% en relación con 1978.¹²

Más importante que este aumento de dotaciones para la constitución de empresas asociativas es la voluntad decidida y conocida del citado Departamento Ministerial de definir de manera concreta la figura difusa de las empresas asociativa, estableciendo sus requisitos y fijando sus rasgos esenciales de manera que pudiera hablarse de un tipo social y como tal definido. Tales requisitos se fijan de manera clara en la Orden Ministerial de 12 de enero de 1979: capital mínimo en manos de los trabajadores, máximo que puede tener cada socio, carácter nominativo de los títulos, autorización de la Administración para la modificación de los Estatutos y peculiaridades en el caso de conversión de una sociedad capitalista en laboral¹³.

Con anterioridad a esta disposición, existen en nuestro país empresas en forma societaria con participación de los trabajadores en el capital social. No creo, sin embargo, que cualquier participación de los trabajadores en el capital social generase un tipo social (tomando esta expresión en sentido amplio) delimitado y abstracto. Muy probablemente, esta participación de los trabajadores en el capital de la empresa (sociedad) ha existido desde antiguo y a este fenómeno responde el nombre de accionariado obrero. Pero como acabamos de decir, no cualquier participación de los trabajadores en

12.- Son datos sobre autorizaciones presupuestarias que probablemente fueron superados posteriormente en la ejecución del Presupuesto a través de transferencias de otras partidas del Plan de Inversiones.

13.- Como acabamos de decir, esta Orden Ministerial de 1979 fija el tipo de sociedad laboral comenzando por su nombre. El art. 9 de las Normas Generales de Aplicación del XVIII Plan de Inversiones concreta ya la denominación de sociedades laborales, terminando con la denominación anterior de Empresas de Régimen Asociativo o Empresa Asociativa Laboral, que era imprecisa y confusa, como se ha dicho anteriormente. Además, concreta los requisitos que deben incorporar los Estatutos y que son los siguientes:

1. Que el 50% como mínimo del capital social pertenezca a los trabajadores.
2. Que ningún socio pueda ostentar más del 25% del capital social.
3. Que los títulos, que serán necesariamente nominativos y pertenecientes a los trabajadores, sólo podrán transmitirse a otros trabajadores de la empresa.
4. Que la modificación de las anteriores menciones estatutarias sólo podrá hacerse con la autorización del Fondo. Excepcionalmente, cuando se trate de conversión de una sociedad, podrán formar parte de la sociedad laboral los socios capitalistas de aquella siempre que la suma de su participación en la sociedad laboral no supere el 50% del capital social.

Si se lee detenidamente la Ley actual 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, puede comprobarse que sus esencias son las mismas que las de la Orden citada de 12 de enero de 1979. La Ley ha hecho una regulación completa de estas sociedades, sin modificar las ideas básicas antes citadas: mínimo de capital en poder de los trabajadores, máximo de capital del que puede ser titular un socio, límites a la transmisión "inter vivos" y control administrativo de cumplimiento de los citados requisitos (originariamente con la intervención del Fondo y ahora con el mecanismo más completo del Registro de Sociedades Laborales).

el capital social ni tampoco un hecho aislado permite hablar de sociedades laborales. Hace falta un elemento normativo que como tal vincule de presente y de futuro a los socios y a terceros, y que tipifique desde la lógica jurídica esta figura social, dándose una permanencia en el tiempo y una incardinación en el ordenamiento jurídico.¹⁴

Las figuras más próximas a la sociedad laboral están en las Órdenes Ministeriales de 27 de enero de 1977 y de 6 de abril de 1978. Ambas aprueban las Normas Generales de Aplicación de los respectivos Planes Anuales de Inversiones. La primera de ellas establece los requisitos que deben observar los Estatutos de la "Empresa de Régimen Asociativo", y la segunda la misma exigencia estatutaria en relación con la "Empresa Asociativa Laboral". Estos precedentes inmediatos se aproximan más ya a las sociedades laborales en 1979. No obstante, hay dos diferencias importantes. En las OO.MM. de 1977 y 1978 se exige para tener derecho a las ayudas que "todos los trabajadores tienen derecho a acceder a la sociedad titular de la empresa" (una especie de puerta abierta), y que "no pueden ser miembros de la misma (de la Empresa Asociativa) quien no sea trabajador de ella".

Ya hemos dicho reiteradamente que estos dos requisitos venían a desnaturalizar la figura de lo que, en 1979, sería la Sociedad Laboral y aproximaban ésta a la sociedad cooperativa¹⁵. Ni la Ley 15/1986, de 25 de abril, ni la actual Ley 4/1997, de 24 de marzo, exigieron estos requisitos, porque ya los había excluido la Orden de 12 de enero de 1979, a la que sí siguieron fielmente.¹⁶

14.- Según VICENT CHULIÁ, F., "La sociedad laboral que puede adoptar la forma de S.A. (S.A.L.) o de sociedad limitada (S.L.L.) tiene su precedente en la política de concesión de beneficios crediticios y fiscales para la constitución de sociedades por los trabajadores en los años sesenta, fruto de la inserción de una política neoliberal de ascendiente germánico en el franquismo. Sobre todo hay que destacar un caso peculiar, el de la Sociedad Anónima Laboral de Transportes Urbanos de Valencia (SALTUV), en que una Fundación Laboral (FULTUV) poseía la mayoría del capital y facilitaba que todo trabajador tuviera dos acciones. Este modelo no ha sido seguido después" (Introducción al Derecho Mercantil, 14.ª ed., 2001, págs. 548 y 549. La observación del Profesor VICENT, buen conocedor de la Economía Social, de que el modelo SALTUV no fue seguido posteriormente en la creación del tipo de sociedad laboral es cierta, y viene a esclarecer un punto no tratado con el debido rigor hasta ahora.

15.- Que todos los trabajadores tengan derecho a acceder a la "Empresa de Régimen Asociativo" es, como hemos dicho, una especie de principio de puerta abierta. Lo mismo puede decirse "mutatis mutandis" del requisito de exclusión de estas empresas de todas las personas que no fuesen trabajadores de ellas. Hay aquí también, como acabamos de decir, una inclinación cooperativa importante.

16.- Ya vimos anteriormente como esta Orden de 1979, verdadera carta constitutiva de las sociedades laborales, había suprimido los dos requisitos citados de estas empresas asociativas. Incluso buscando la máxima flexibilidad, había permitido expresamente que formasen parte de ellas los socios capitalistas de la sociedad de que se tratase en el supuesto de conversión de ésta en una laboral.

6.- La expansión de la Economía Social

LA EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL COMO PRUEBA DE CUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL (ART. 129.2). COMPORTAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS Y ACTITUD DE LOS INTERESADOS. 25 AÑOS DE CONSTITUCIÓN ¿ES EL MOMENTO DE RECAPITULAR? LA CREACIÓN DE UNA OPINIÓN FAVORABLE A LA ECONOMÍA SOCIAL (EMPRESAS ASOCIATIVAS) COMO PRESUPUESTO FUNDAMENTAL PARA SU DESARROLLO.

Es difícil, en principio, decir si el precepto constitucional que estamos examinando ha jugado un papel importante en la creación de empresas de Economía Social. Aunque podamos poner todo tipo de cifras sobre la mesa (y CIRIEC lo ha hecho regularmente) siempre queda la duda de si el desarrollo que se ha producido es debido al revulsivo que debería haber constituido la norma constitucional o a otras razones. Entre éstas, al esfuerzo admirable de muchos trabajadores creando y manteniendo empresas asociativas en condiciones siempre difíciles, y a los efectos de mecanismos creados con anterioridad a la Constitución.

Lo que sí puede decirse es que las leyes de cooperativas y sociedades laborales han supuesto, como no podía ser menos, una normación más precisa, detallada y receptiva de todas las modificaciones experimentadas en el Derecho de Sociedades, en una línea de reforzamiento del planteamiento empresarial. pedida ya, hace algunas décadas, por varios autores.

Las herramientas de fomento son prácticamente las mismas, con una evolución muy escasa. Exenciones tributarias importantes en el caso de las cooperativas fiscalmente protegidas. La continuación del Estatuto Fiscal de las Cooperativas de 1969 era obligada. Estas exenciones han pasado, con una reducción importante, a las Sociedades Laborales. Préstamos bonificados y subvenciones finalistas. También aquí hay una línea continuista de los Planes de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo y, concretamente, de los relativos a los años 1978 y 1979, que tuvieron, como vimos, un incremento cuantitativo extraordinario. Las ayudas a la formación y otras acciones concretas tienen una potencialidad reducida.

En resumen, una actitud de los Poderes Públicos favorable y continuista, así como un comportamiento de los interesados en un planteamiento de solicitud en relación con los citados poderes institucionales (comenzando por el Legislativo). Desde luego, una exigencia concreta y continua de tales interesados, amparándose en el derecho constitucional que les confiere el tantas veces citado art. 129.2 CE, no parece haber existido. El mundo de la Economía Social ha sido escasamente reivindicativo y se ha acomodado, en gran medida, a las ayudas (cualitativas y cuantitativas) que tienen sus raíces en el pasado.

Los 25 años de Constitución, como todas las grandes efemérides, es un hecho que invita a una recapitulación. ¿Se ha cumplido el mandato del constituyente? Para contestar a esta pregunta habría que conocer cuál es el mapa y el montante de las ayudas que recibe todo el sistema empresarial. El ordenamiento español tiene establecidas ayudas muy diversas a cargo del Estado y de las Comunidades Autónomas a favor de las empresas públicas (exenciones y cobertura de pérdidas), de las privadas (subvenciones y exenciones) y también de las de Economía Social (subvenciones y exenciones). Además de las ayudas que, no estando previstas, se prestan en situaciones concretas de crisis. Por otra parte, hay ayudas importantes que, establecidas con carácter de generalidad, sólo están al alcance de las grandes empresas (por ejemplo, las deducciones fiscales por gastos de investigación). Sería conveniente pedir a los Poderes Públicos datos sobre las ayudas a cada tipo de empresas, no vayamos a encontrarnos con que, a pesar de la solemne declaración constitucional, las empresas asociativas reciben proporcionalmente menos ayudas que las públicas y las privadas.

La segunda pregunta, en este examen general, es debatir y conocer si la estructura de ayudas que reciben estas empresas de Economía Social es la adecuada. Las subvenciones finalista entroncan con las ya citadas del extinguido Fondo Nacional de Protección del Trabajo (préstamos bonificados, subvención de un tramo de intereses por financiación ajena y subvenciones por asistencia técnica). Eran ayudas modestas pero que resultaron, en muchos casos, de una eficacia extraordinaria gracias al esfuerzo y sacrificio de muchos socios de cooperativas y trabajadores de sociedades laborales. La Ley Básica de Empleo de 8 de octubre de 1980 sucedió en estas ayudas públicas al citado Fondo con una declaración política general y muy medida cuya realización concreta quedaba en manos de las futuras Leyes de Presupuestos, pero que ha sido recogida en forma diversa, por el Estado y las Comunidades Autónomas.¹⁷

Si consideramos globalmente las sociedades cooperativas y las laborales, las ayudas más importantes son las exenciones tributarias, dado su carácter permanente. Habría que preguntarse si son las más eficaces, dado el carácter esencial que tiene la financiación inicial para este tipo de empresas asociativas, lo que no sucede en las exenciones tributarias más importantes sobre los beneficios. La existencia de éstos es ya un signo de fortaleza de la empresa¹⁸. De cualquier manera, también aquí se hace necesaria una amplia consulta con los interesados y un estudio de qué medidas permitirían compatibilizar los intereses de las empresas ya creadas con las que pudieran crearse en el futuro.

17.- Dice esta Ley que "En los Presupuestos Generales de cada ejercicio económico, se consignarán los oportunos créditos para la concesión de préstamos y ayudas de carácter técnico-administrativo para los trabajadores por cuenta ajena que quieran constituir o ampliar sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado, de explotación agraria comunitaria y de servicios".

18.- Las voces para cambiar la estructura de las ayudas (menos exenciones, más subvenciones) no son de hoy. Un autor de la solvencia científica de ALONSO SOTO, F., decía hace unos años lo siguiente: "Lo mismo defendemos en el tema fiscal: normalidad tributaria para conseguir un cooperativismo mayor de edad, que no se beneficie del proteccionismo estatal ni introduzca un factor de competencia desleal con el resto de las empresas. Ello no es obstáculo para que aceptáramos algún apoyo en los momentos iniciales de despegue de la cooperativa y por un tiempo fijo" (Ensayos sobre la Ley de Cooperativas, UNED, 1990, pág. 283).

En todo caso, hay dos aspectos de las ayudas a empresas de Economía Social que no admiten discusión. Primera, deben facilitarse subvenciones para la difusión y preparación de los interesados en relación con este tipo de empresas asociativas. Hoy hay entidades intermedias en este sector (fundaciones y asociaciones) sin ánimo de lucro que podrían difundir e instruir a tales interesados, y los ciudadanos en general, en las ventajas y posibilidades de creación y mantenimiento de este tipo de empresas. Una formación que rompiese con la idea de que, en muchos casos, estas empresas de economía social son la salida a una empresa capitalista en crisis, idea antigua pero que continúa vigente en nuestros días. En un momento en que el empleo depende de manera limitada de las capacidades de los trabajadores, y sí de los ajustes que interesan a las empresas capitalistas (lo que es una realidad y no una crítica), la difusión de que el empleo en las empresas asociativas depende mucho más de los propios trabajadores podría ser un planteamiento de interés.

Segundo aspecto, debe de suprimirse la responsabilidad tributaria solidaria cuando una empresa de economía social sucede en una explotación económica a una empresa capitalista. El Proyecto de Ley General Tributaria que se discute actualmente en las Cortes Generales mantiene con carácter general esta responsabilidad. Más aún, ha elevado su dureza, convirtiéndola en solidaria, cuando sólo hace tres años el Tribunal Supremo había declarado que era subsidiaria.

Es un verdadero sarcasmo que en un ordenamiento jurídico donde la Constitución proclama el compromiso de apoyo de los Poderes Públicos con la Economía Social se establezca la responsabilidad solidaria de las deudas tributarias del sucedido por parte de una sociedad de trabajadores que quiere continuar y dar vida a una empresa en ruinas. Una cosa es que se quieran evitar situaciones fraudulentas (y en esto estamos todos de acuerdo) y otra distinta que se haga responsable solidario a la empresa de trabajadores de las deudas tributarias del anterior empresario.

Hay, obviamente, otros aspectos importantes de la Economía Social que deberían ser tratados en este aniversario constitucional tan señalado, comenzando por la denominación de este fenómeno económico-social. ¿Es el más apropiado para llegar a la ciudadanía? Continuando por la conveniencia de una portavocía única para todo el sector que actúe como interlocutor único con los Poderes Públicos, obligados como hemos reiterado a llevar a cabo políticas de fomento de la Economía Social más allá de hechos favorables aislados. Y terminando con la utilidad creciente, en sociedades con unidades económicas dispersas y muy competitivas, de organizaciones instrumentales de apoyo a todo el sector y a cada una de sus empresas.

Bibliografía

- ALONSO SOTO, F. *Ensayos sobre la Ley de Cooperativas*, UNED, 1990, pp. 283
- CAZORLA PRIETO, L.M. y BLASCO DELGADO, C. Artículo 129, En GARRIDO FALLA, F. (Dir.) *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed.: 2001, pp. 2199
- GARCIA COTARELO, R. *Lecturas sobre la Constitución Española*, Vol. I, 1978, pp. 80
- MERINO MERCHÁN, J.F. El Estado y el movimiento cooperativo, *Revista de Administración Pública*, 1978, nº 86, pp.198
- NAMORADO, R. El Orden Jurídico-Constitucional del cooperativismo portugués. *Ciriec-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, noviembre 2000, nº 11, pp. 135-147
- PAZ CANALEJO, N. *El Nuevo Derecho Cooperativo Español*, 1979, pp. 293 y ss.
- PUYALTO FRANCO, Mª. J., Reflexión sobre el cooperativismo, *Los principios cooperativos*, 1988, pp. 168 y ss.
- VERGEZ SANCHEZ, M. *El Derecho de las Cooperativas y su Reforma*, 1973, pp. 27 y 28
- VERGEZ SANCHEZ, M. El Derecho Mercantil ante la Constitución Española, *Lecturas sobre la Constitución Española*, Vol. II, 1978, pp. 499
- VICENT CHULIA, F. Cooperativa (Derecho Mercantil), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. I, pp. 1721
- VICENT CHULIA, F. *Introducción al Derecho Mercantil*, 14ª ed.: 2001, pp. 548 y 549
- VIDA SORIA, J. y PRADOS DE REYES, F.J. Artículo 129, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, Cortes Generales, Edersa, pp. 126