El Modelo Económico en la Constitución (*)

LUIS M.ª LOPEZ GUERRA

Catedrático de Derecho Político
Universidad de Extremadura

Una de las peculiaridades de la Constitución española, frente a la gran mayoría de los textos constitucionales de otros países es que —pese a los comentarios que a veces se han hecho— se pronuncia explícitamente en favor de un modelo económico determinado, que es, en definitiva, el de la economía de mercado; modelo que, con todas las precisiones que puedan hacerse, se corresponde, en nuestro lenguaje, con el sistema «capitalista». El artículo 38 del texto fundamental es claro al respecto: «*Se reconoce la libertad de empresa en el mercado 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». A mayor abundamiento, el artículo 33 de la Constitución viene a reconocer expresamente el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

Ahora bien, estas afirmaciones parece que hay que entenderlas en el sentido de constituir una garantía institucional, es decir, la garantía de un conjunto *global* de pautas y relaciones sociales que vendrían a constituir el derecho de propiedad privada y la economía de mercado. Sin embargo, la misma Constitución no ha querido traducir esa garantía global (es decir del sistema como un todo), en una garantía de situaciones particulares, de forma que los intereses individuales quedaran también fuera de una posible incidencia de la acción pública. Como resultado, y mediante la técnica de introducir, tras una afirmación general, las correspondientes salvedades (así en el mismo art. 38, en el art. 33 citado, en el art. 128) se consigue una situación en que se abren amplios campos a la acción estatal (o de otros poderes públicos), con la limitación genérica de respetar lo que podríamos considerar el contenido esencial del sistema de economía de mercado.

Este modelo «abierto» fue evidentemente resultado de las circuns-

* Conferencia pronunciada el día 26 de noviembre de 1981.

parte, hubiera sido imposible de llevar a cabo en un texto constitucional) tancias en que se redactó el texto constitucional, y, como en otros campos, no constituyó una regulación completa y acabada (lo que, por otra sino más bien la enunciación de unos valores y principios cuya delimitación y concrección práctica habrá de llevarse a cabo caso por caso, esencialmente por el poder legislativo, y, desde luego, por la jurisdicción constitucional.

La misma mención del modelo económico a defender viene a mostrar la eventual fragilidad del mismo: como se ha dicho, sólo se defiende lo que está amenazado, y hubiera resultado incomprensible, en el siglo pasado, que se viniera expresamente a garantizar, en la Constitución, el modelo económico, en una época en que la economía era considerada como algo cercano (si no idéntico) al ámbito de la legalidad natural, es decir, como algo regido por leyes propias y autosuficientes. La garantía de la propiedad privada bastaba como base jurídica de todo el sistema, sobre todo cuando se utilizaba un concepto de propiedad, surgido de la reacción anti estamental, mucho más amplio que el actual.

No debe en todo caso exagerarse el grado de liberalismo realmente existente, incluso en las épocas de predominio absoluto (en la teoría) del principio de *laissez faire*. Los orígenes de la legislación social se encuentran ya en Inglaterra en 1802, y en nuestro país, en una situación de retraso económico considerable, se apuntan tímidamente en 1873 y comienzan definitivamente en 1904, al regularse el descanso dominical. Incluso en países de desarrollo más temprano, el modelo económico liberal no excluía un papel importante del Estado, y ello en forma destacada en países sometidos a una industrialización acelerada, como fue el caso del Imperio Alemán. Pero fue sobre todo al apreciarse claramente las desventajas que se derivaban de la economía «pura» de mercado (desventajas no sólo sociales, sino, como se vio a partir de 1929, económicas) cuando se fortaleció una tendencia intervencionista estatal, ajena a las leyes del mercado, que se había apuntado desde mucho antes.

El tema pues, tal como se planteaba al redactarse nuestra Constitución, no era el de la existencia o no de una intervención estatal correctora de las disfunciones «naturales» del mercado (pues la necesidad de tal intervención se admitía por todos) sino el de su extensión y sus límites. Las precisiones constitucionales tratan de diseñar un modelo en que, por una parte, no se excluya la necesaria intervención estatal, y, por otra, se acoten ámbitos de ella excluidos.

Ya hemos hecho referencia a previsiones garantizadoras (en principio) de un *statu quo* preexistente: no sólo el art. 38, que hay que interpretar como referido a una economía de mercado *ya existente*, o el art. 33, sino disposiciones como la del art. 31, que impiden un posible carácter confiscatorio del sistema fiscal, de acuerdo con la garantía institucional a que nos hemos referido. Bien es verdad, en todo caso, que los derechos económicos quedan fuera de la superprotegida Sección 1 del capítulo II del Primer Título de la Constitución. Pero su garantía queda asegurada

por la exigencia de que su regulación se haga por ley que, añade el art. 53, «deberá respetar su contenido esencial».

En este punto enlazamos con una garantía adicional, esta vez de tipo político. La exigencia de Ley ha de entenderse, obviamente, como de Ley formal, esto es, de ley parlamentaria. Y, como es sabido, el carácter democrático de la Constitución española supone la composición democrática del Parlamento, es decir, en último término, la remisión a la voluntad popular a la hora de formar ese Parlamento que a su vez redactará las leyes reguladoras de los distintos derechos. Se añade, pues, a la garantía jurídica la garantía política.

Pero, como indicamos, a la garantía del *statu quo* viene a unirse una garantía de signo contrario, la de la —eventual— posibilidad de rectificaciones dentro del modelo económico globalmente aceptado. Se trata de crear una habilitación para la introducción de posibles excepciones, y no sólo excepciones, en términos estrictos de la regla general. Posibilidad que viene enunciada en forma amplia, y en términos programáticos, en el art. 9 de la Constitución: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas: remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Se trata de una disposición claramente influida por el art. 3.2 de la Constitución italiana, aunque presente ciertas diferencias respecto a este modelo. Se ha dicho que esta disposición supone una legitimación del papel transformador del Estado, que recibe constitucionalmente una habilitación para llevar a cabo cambios sociales relativos no sólo a la situación de desigualdad entre los ciudadanos (por ejemplo entre estratos o clases sociales) sino también entre los grupos en los que se integra el individuo.

Más allá de esta afirmación general, la Constitución, en el mismo artículo en que reconoce el derecho de propiedad lleva a cabo una precisión técnica de la mayor importancia. La fórmula utilizada es reveladora, sobre todo si se compara con la tradicionalmente empleada: los derechos «naturales» (entre ellos el de propiedad) se veían limitados por los derechos de los demás, y sólo por ellos, quedando protegido como intocable su contenido, dentro de esos límites. Pero el art. 33 constitucional no parte de este enfoque. Refiriéndose a los derechos a la propiedad privada y a la herencia, la fórmula constitucional es distinta: «La función social de estos derechos *delimitará* su contenido de acuerdo con las leyes». No se trata, pues, de que las leyes se reduzcan a establecer el equilibrio entre los diversos derechos, sino de que procedan a señalar el contenido concreto (delimitar) del derecho de propiedad. Piénsese lo que ello representa, por ejemplo, a la hora de definir ciertos tipos de propiedades, como la del suelo urbano. Ya no será meramente el derecho de los demás, sino el interés público (la función social del derecho) quien introduzca límites al derecho.

Dentro de este mismo artículo, el apartado tercero supone igualmente una importante habilitación a los poderes públicos frente a los dere-

chos individuales de propiedad. Junto a la garantía legal frente a una eventual expropiación (remisión a la Ley como supuesto habilitador) se configura un notable debilitamiento en cuanto a la garantía indemnizatoria: el art. 33.3 indica que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la *correspondiente* indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Nótese que se habla de *correspondiente* indemnización, lo que deja de lado su carácter de *previa* (que deja de ser obligatorio) y que no hay tampoco un pronunciamiento sobre la extensión de la misma: ¿ha de entenderse por *correspondiente indemnización* el valor *total* de los bienes expropiados, o deja este término el campo abierto a consideraciones «de interés social»? Si, en una interpretación amplia del mandato constitucional, se excluyesen las notas de «carácter previo» y «carácter total» de la indemnización caso de expropiación, se estarían introduciendo elementos claramente matizadores de la regla general del art. 33.1. Parece que a la hora de interpretar el mandato constitucional habrá que atenerse a lo que se considere «contenido esencial» del derecho de propiedad, así como a lo que se entienda por «Utilidad pública» e «interés social». En todo caso, la terminología constitucional no deja de ser reveladora de la evolución del carácter «sagrado» del derecho de propiedad privada.

Junto a la posible limitación del derecho de propiedad (mejor dicho, y como indicamos, su posible delimitación) la Constitución viene a introducir otros matices respecto al modelo económico adoptado constitucionalmente. Sobre todo, el artículo 128 supone un notable cambio en el papel adoptado por el Estado (u otros poderes públicos) en cuanto Estado patrón o Estado-empresario. No se viene a crear *a priori* una reserva de sectores a la iniciativa pública, contrariamente a lo dispuesto por otras Constituciones: no hay pues una obligación constitucional de que el Estado u otro poder público intervenga forzosamente en algún sector de la economía. Serán las circunstancias, en cada caso, las que determinen la conveniencia de la intervención económica pública.

Ahora bien, como indica el citado artículo 128, «se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica». Se reconoce en general, y no se establecen áreas exentas: la iniciativa pública puede ejercerse en todos los ámbitos de la vida económica, sin reservas. Desaparece así el famoso «principio de subsidiaridad» consistente en mantener que el Estado o los poderes públicos en general sólo podrían actuar en aquellos sectores en donde no pudiera o no quisiera actuar la iniciativa privada: principio este postulado largo tiempo por la llamada doctrina social católica. Si la Constitución no fuerza la nacionalización de sectores económicos, tampoco prohíbe que los poderes públicos actúen en sectores determinados de la economía. Lo que sí parece evidente es que tal actuación debe realizarse en el marco del artículo 38, esto es, respetando la conomía de mercado: resultaría evidentemente contrario a este marco el que el Estado crease empresas que compitieran deslealmente con las empresas privadas utilizando subvenciones públicas para rebajar artificialmente sus

costes o los precios de sus productos. Y, así y todo, el mismo artículo constitucional introduce una reserva a este principio general, al prever que «mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio». En el caso de «recursos o servicios esenciales» pues, no juega absolutamente el principio de la economía de mercado, y los poderes públicos podrán reservarse determinados ámbitos de actuación, con exclusión de toda iniciativa privada. No se trata, desde luego, de una cláusula abierta: se requiere que la actuación se autorice mediante ley y que se trate de servicios o recursos esenciales. Ahora bien, si no nos encontramos ante una cláusula abierta, sí que se trata de una habilitación muy amplia. En primer lugar, porque la calificación de «esenciales» a servicios o recursos se deja a los mismos poderes públicos: en segundo lugar, porque indudablemente, como «esenciales» pueden definirse ya casi todas las actividades importantes en una sociedad industrializada: electricidad, viviendas, acero, cementos, transportes, gas, petróleo, cereales, construcción naval...

Aparte de las posibilidades de delimitación del derecho de propiedad y de actuación de la iniciativa pública, y en un nivel más general, el artículo 131 constitucional representa una nueva habilitación al Estado, de importantes consecuencias. «El Estado» dice tal artículo, «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». Disposición ésta que aparece indudablemente relacionada con la del art. 40.1, según el cual «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica». La Constitución no precisa el grado de dirigismo que puede asumir el plan: sólo prevé que no podrá violar los principios de libre empresa y de economía de mercado, es decir, excluye expresamente una economía completamente centralizada, independientemente de que la propiedad de las empresas sea pública o privada. Ahora bien, la (en principio consciente) imprecisión de los términos constitucionales y la habilitación concedida a los poderes públicos para actuar directamente en el ámbito económico, sin reservas sectoriales expresas, hacen que por deducción el «contenido esencial» del principio de libre empresa y de economía de mercado se vea notablemente limitado. Sobre todo cuando el capítulo tercero del Título I de la Constitución establece una serie de *principios rectores* claramente legitimadores en un sentido muy amplio de la acción estatal, al «justificar» la intervención pública en un considerable número de supuestos. Los «derechos sociales» contenidos bajo la advocación «De los principios rectores de la política social y económica» cumplen así una importante función, al menos en potencia, y no son pues meros enunciados programáticos, como a veces se ha considerado.

De esta yuxtaposición, por una parte, de garantías al *statu quo* (libertad de empresa y economía de mercado) y de posibilidades de inter-

vención pública por otra, resulta un complejo modelo económico que puede, de hecho, asumir configuraciones muy distintas en aspectos no meramente de detalle. Procedería, para precisar sus características, delimitar tres ámbitos que aparecen definidos con cierta claridad: dos de ellos que podríamos llamar «intocables», y que constituirían la base del sistema (los correspondientes a lo que la Constitución llama el «Estado social» y la «economía de mercado») y un terreno de juego, en que las posiciones a adoptar se dejan en gran parte, y con las precisiones que veremos, a los representantes en cada momento de la voluntad popular, expresada mediante los órganos constitucionalmente previstos.

El primer ámbito, que denominamos «intocable» vendría delimitado por las características del Estado social de Derecho proclamado por la Constitución. En este sentido, los principios económicos y sociales del capítulo III del Título I constitucional cobran una especial importancia, pese a su aparente falta de protección. Pues los principios señalados en ese capítulo vinculan a los poderes públicos, y singularmente al legislador, en el sentido de indicar unas líneas que pueden o no seguirse, pero que excluyen una dirección contraria a ellas. Una vez dado un paso en la dirección por ellos marcada, la Constitución impone forzosamente su respeto por los poderes públicos, «congelando» por decirlo así, los avances realizados. En otras palabras, los progresos sociales conseguidos en el ámbito del capítulo 3 del título I son «rígidos a la baja». Por ejemplo, el artículo 41 se refiere al principio de que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos». En la actualidad, la seguridad social protege fundamentalmente, no a todos los ciudadanos (objetivo que se fija la Constitución) sino a los trabajadores asalariados. Pero, dada la previsión constitucional de que hablamos, que fija una meta a los poderes públicos, consistente en convertir a la seguridad social en seguridad general, toda modificación legislativa del régimen de la seguridad social habrá de llevarse a cabo en la dirección constitucionalmente prevista, esto es, en una dirección expansiva, tratando de aumentar su ámbito hasta que, eventualmente, comprenda a todos los ciudadanos. Esto quiere decir que, de hecho, se viene a constitucionalizar el *statu quo* como mínimo intocable, en aquellas materias a que hacen referencia los principios rectores de que hablamos.

De ello hay que inferir que posiblemente, toda regulación restrictiva de estas materias reduciendo ventajas sociales ya existentes sería inconstitucional. Recordemos que, aparte del artículo 53 de la Constitución, el artículo 9 de la misma por su parte, indica que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y que ésta garantiza el principio de jerarquía normativa. Por lo tanto, una disposición contraria a los principios del capítulo 3 del título I sería inconstitucional, y estaría expuesta, consecuentemente, al recurso de inconstitucionalidad previsto por el artículo 161.1.a del texto fundamental.

Junto a este ámbito «social» garantizado, hay un segundo ámbito también exento de alteraciones esenciales: el que corresponde al conte-

nido esencial de los derechos de propiedad y herencia, y el concepto de «economía de mercado». Se trata, como ya indicamos, de un ámbito garantizado en dos sentidos: desde el punto de vista individual, se garantiza el derecho de propiedad de cada indiviuo, con las salvedades ya expuestas, que pueden suponer consecuencias considerables: pero, sobre todo, se garantiza *la institución* de la propiedad privada y la herencia, de forma que éstas no podrían ser objeto, directa o indirectamente, de disposiciones que tuvieran como resultado su desaparición. Ya indicamos, por ejemplo, la importancia de la exclusión de todo alcance confiscatorio del sistema tributario. Se intentaría, con tal exclusión, impedir que por vía indirecta, fiscal, se obtuvieran resultados similares a los de una supresión directa de la propiedad privada.

Consideraciones similares serían las pertinentes respecto a la «economía de mercado». También aquí puede establecerse un contenido esencial del concepto, que impediría la implantación de un sistema de economía totalmente planificada, bien mediante medidas directas (nacionalización, etc.), bien por medios indirectos (empleo de armas como la competencia desleal por parte de empresas públicas). Se trata también, como indicamos, de un tipo de garantía institucional, que apunta más al sistema en general que a los sujetos individuales del mismo.

Queda pues delimitado negativamente (en cuanto no comprendido dentro de los espacios que hemos considerado intocables) un tercer ámbito, en el que la Constitución permite un notable margen de acción a los poderes públicos a la hora de determinar las líneas esenciales de la vida económica. Es dentro de ese ámbito donde se llevará a cabo la lucha entre diversas alternativas, en un marco constitucional. Y, dada la complejidad de los problemas que se plantean, y de las alternativas que se ofrecen es posible únicamente enumerar los aspectos fundamentales de la contraposición entre lo que podríamos llamar «submodelos» dentro del modelo constitucionalmente normado.

El tema central, como es sabido, de la discusión «social» en el mundo actual, es la consecución de una mayor igualdad, eliminando o suprimiendo los obstáculos que a ella se oponen. Ahora bien, tal igualdad puede concebirse desde una perspectiva radical —igualdad entre todos sin mayores precisiones— o desde una perspectiva que pudiéramos llamar aristotélica, en el sentido de que sería injusto tratar como desiguales a los iguales, y como iguales a los desiguales. No se dan posiblemente hoy ninguna de estas alternativas en estado puro en ningún programa político: siempre se admiten diferencias como consecuencias de motivos «razonables» y, por otra parte, se admite la existencia de una igualdad mínima independiente de las cualidades de los sujetos afectados.

En todo caso, la perspectiva radical pone el acento sobre todo en dos medios para obtener esa igualdad: el control de los «medios de producción», por una parte (lo que caracterizaría a la teoría marxista clásica) y, por otro lado, la reforma de los mecanismos de redistribución de la riqueza, cualquiera que sea quien controle los medios de producción. El primer enfoque coloca a la «nacionalización» o «socialización» como

arma fundamental en la búsqueda de la igualdad y la desaparición de la diferencia entre explotadores y explotados. El segundo pone el acento en la política fiscal, considerando al Estado como un gigantesco redistribuidor de riqueza, esencialmente mediante el sistema fiscal.

Parece evidente que, en gran parte, el «modelo económico» español excluye una efectiva puesta en práctica de la doctrina que hemos denominado marxista clásica. El principio de la economía de mercado y la garantía de los derechos de propiedad privada y herencia excluyen una economía centralizada monopolizada por el sector público. Otra cosa es desde luego, la existencia (y una existencia no meramente marginal) de este último, como ocurre, por otro lado, y en mayor medida que en nuestro país, en contextos como el italiano (26 % del Producto interior bruto) francés (12'7 %) o alemán (12 %). En España, donde este sector produce el 3'6 por ciento del P.I.B., las posibilidades de desarrollo son evidentemente considerables, dentro del más estricto respeto al marco constitucional.

Por lo que se refiere al enfoque basado en la redistribución, la Constitución sí ofrece un amplio margen, con la salvedad, como indicamos más arriba, de la exclusión del carácter confiscatorio del sistema fiscal. Sobre todo cuando la Constitución consagra explícitamente el precio de progresividad. Piénsese por ejemplo que la presión fiscal en la Comunidad Económica Europea es muy superior al existente en estos momentos en nuestro país, donde supone alrededor de un 23 por ciento de la renta nacional frente a un 41 por ciento de media en la CEE.

Sin embargo, no es por la vía igualitaria radical, sino por la que se ha denominado «meritocrática» por donde se ha planteado en la mayoría de las ocasiones la superación de las situaciones de desigualdad originaria presentes en la economía de mercado. Ahora bien, tal vía meritocrática pone el acento en una forma de superación de las diferencias sociales que no incide directamente en el modelo económico. Se trata, en esta concepción, de resaltar el papel de la educación como vía hacia la igualdad: entendida ésta no ya como una situación común, sino como una *igualdad de oportunidades*, en el sentido de colocar a todos los miembros de la comunidad en posiciones de partida similares, gracias a la provisión de una base educativa común, mediante un sistema educativo gratuito y lo más amplio posible. Solución ésta que viene estrechamente unida a la que hemos denominado redistributiva, y que apunta hacia un papel esencial del sistema fiscal.

Parece que la polémica sobre el «modelo económico» y sobre el campo real de acción en que pueden constitucionalmente moverse los actores políticos, polémica que se agudizó a raíz de la transición política española, está volviendo a cauces más sosegados. Pues, enlazando con un tema más amplio, parece que ya no se ofrecen «modelos de sociedad» alternativos por parte de las diversas posiciones políticas, sino más simplemente, vías para convertir en verdaderamente vigentes los principios que la Constitución considera como «rectores de la política social y económica». Aun cuando quizás sea todavía pronto para apreciar el fenómeno,

todo indica que la vigente Constitución supuso, no sólo un acuerdo sobre los procedimientos para el acceso y la alternancia en el poder, sino, yendo más allá, un pacto de fondo sobre principios y valores aceptados por todas —o casi todas— las fuerzas en presencia.