

LA CONSTITUCION ECONOMICA ESPAÑOLA

Sobre el libro de Oscar de Juan Asenjo. Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984.

PEDRO ESCRIBANO COLLADO

A casi siete años de la promulgación de la Constitución de 1978, podemos decir que el panorama de la literatura jurídica dedicada al comentario de los preceptos que aquella dedica al sistema económico es bastante desigual. Por una parte, hay una relativa abundancia de pronunciamientos parciales sobre los aspectos más sobresalientes del mismo, así ocurre con la libertad de empresa, con la planificación pública, con la reserva de bienes y servicios o con la propiedad privada. Por otra, no abunda, en cambio, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo cual no significa necesariamente que nuestra economía y las leyes o disposiciones que la regulan se desenvuelvan armoniosamente, sino más bien que aún no han empezado a desarrollarse y a aplicarse en toda su amplitud las posibilidades de modificación del *statu quo* económico heredado, lo que no es, pienso, ni bueno ni malo, sino simplemente coyuntural. Por último, muy recientemente, han comenzado a aparecer las primeras monografías que intentan ofrecer una sistematización de la regulación constitucional de los diversos elementos que la Constitución reconoce como configuradores de nuestro sistema económico. Además de la que comentamos en esta recensión, hay que citar la de RAMÓN MARTÍN MATEO, bajo el título *Derecho Público de la Economía*, y la de MARTÍN BASSOLS COMA, *Constitución y Sistema Económico* (en esta misma línea monográfica realicé recientemente para el Centro de Estudios Constitucionales un estudio sobre la regulación constitucional del sistema económico, que a lo largo del próximo curso académico quiero que vea la luz, siendo, por tanto, una nueva obra que vendrá a sumarse al número, probablemente aumentado, de publicaciones sobre la materia).

Con independencia de que de todas estas aportaciones doctrinales puedan obtenerse conclusiones válidas sobre el tratamiento que nuestra Constitución hace del sistema económico, para mí hay un hecho evidente, y es que ésta ha transformado radicalmente su definición, afectando a los fundamentos y a los elementos esenciales que lo componen. Para algunos, sin embargo, el resultado no deja de ser un cuadro que retrata bastante bien la realidad socioeconómica preconstitucional, la relación de fuerzas existente en nuestra sociedad tras la caída de la dictadura, pero nada más. Para otros,

al contrario, se trata de un proyecto, que tiene elementos tradicionales que se han visto constitucionalmente reforzados, junto a los cuales aparecen otros que permiten la evolución del sistema económico heredado, su adaptación a un mayor número de sujetos económicos, de actuaciones y de fines y, en definitiva, su máximo funcionamiento armónico, dentro de una sociedad plural y libre.

Con esta línea interpretativa difícilmente se puede encontrar plasmado en la Constitución un determinado modelo económico, pese a los esfuerzos de autores de muy diversas ideologías en este sentido. ¿Qué nos ofrece, pues, nuestro texto fundamental al respecto? Para OSCAR DE JUAN la respuesta a esta pregunta, que constituye su hipótesis de trabajo que defiende a lo largo de toda la obra, se resume diciendo que la Constitución se comporta en esta materia como una norma abierta, compatible con una pluralidad de sistemas económicos, lo cual no supone, en su opinión, que cualquier sistema tenga acogida dentro de aquélla, sino sólo aquellos que respetan las reglas básicas del juego económico, que regulan las relaciones de los diversos agentes económicos. Se abre paso, así, una corriente de opinión superadora de las distintas lecturas parciales que hasta ahora se han dado de la Constitución, que apunta a la existencia más que de un modelo (exclusivo, predominante, preferente o tendencial, etc.) de sistema económico, de un *orden jurídico* que trasciende el marco de las relaciones económicas y que afecta a todos los sujetos que intervienen en las mismas, la cual, por otra parte, se apoya en una argumentación del propio Tribunal Constitucional mantenida en la Sentencia de 28 de enero de 1982.

Partiendo, pues, de esta fórmula, resulta realmente apropiado el examen de los dos elementos básicos del sistema económico, sector privado y sector público, no como sujetos antagonicos que luchan contradictoriamente, sino como elementos compatibles e, incluso, complementarios a partir de la delimitación de los cometidos de interés general que definen su distinta posición en la economía del país. A este fin formula el autor, dentro del marco político en que se desenvuelve la actividad económica, un principio de compatibilidad entre la iniciativa privada y la pública, que alcanza su mayor concreción con el análisis de una serie de cometidos que tienen asumidos los poderes públicos y que justifican y legitiman su protagonismo en el sistema económico.

Los presupuestos de esta compatibilidad entre ambos sectores residen, de una parte, en el reconocimiento del mercado como marco modulador de los comportamientos de todos los sujetos económicos, incluido el público cuando hace uso de su iniciativa económica, y, de otra parte, en el establecimiento de esa serie de fines y objetivos, ya citados, que a lo largo del título I y del título VII de la Constitución, principalmente, se encomiendan al sector público, con carácter vinculante. Ambos extremos constituyen dos importantísimas novedades que aporta aquélla, en base a los cuales ha de ser interpretado el régimen jurídico que contiene sobre el sistema económico.

A partir de este enfoque, en mi opinión acertado y que comparto plenamente, el autor analiza las instituciones jurídicas fundamentales que constituyen la iniciativa económica privada y la pública. En cuanto a la primera, analiza el significado y alcance del marco en el que el artículo 38 de la Constitución reconoce a la libertad de empresa, la economía de mercado, que no identifica con ningún sistema económico determinado y que es exponente de los principios de autonomía, libertad y pluralidad de los sujetos económicos, pasando seguidamente al estudio de la libertad de empresa y de la

propiedad privada. Ambas son tratadas bajo un mismo esquema que, como método de análisis, no comparto por ofrecer unos resultados equívocos e imprecisos. Consiste básicamente en distinguir en ambos derechos tres niveles de conceptualización, en razón de su contenido abstracto (inservible, por ser metajurídico), de su contenido concreto (resultante del Derecho positivo vigente, difícilmente mensurable por afectar a una gran diversidad de actividades económicas, no reducible a un denominador común, por lo que no se cita) y de su contenido mínimo o esencial, mucho más concreto y específico, pero en el que no se menciona una interesante jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, la cual ha de utilizarse como punto de partida para su determinación. Por ello, el lector queda un tanto perplejo de que el jurista no ofrezca datos más concretos que el de considerar, como núcleo esencial de la libertad de empresa, el que se respete al empresario la libertad para ejercer o dejar de ejercer una actividad económica (pp. 160-161). Por otra parte, el autor, al llegar a este punto, cambia, no se sabe por qué razón, su interpretación sistemática y armónica de los preceptos constitucionales, para afirmar de sopetón que la «nacionalización de sectores económicos, la intervención de empresas y determinadas formas de participación obrera en la dirección empresarial representan auténticos atentados al derecho subjetivo de libre empresa. Su constitucionalidad sólo se explica —añade— por el hecho de haber sido aceptadas por la propia Ley Fundamental» (p. 161). Realmente se trata de un planteamiento que no es congruente con toda la exposición anterior del libro, o, al menos, a mi no me lo parece. Que se trate de figuras que deban tener una aplicación restrictiva, como señala en seguida su autor, no justifica el giro que sufre su enfoque. Tienen ese carácter *per se*, por su propia definición constitucional, no porque sea un atentado a la libertad de empresa, expresión ésta más ideológica que jurídica, motivada seguramente por la preocupación del autor, que no parece percatarse del carácter unitario que tiene el párrafo segundo del artículo 128 de la Constitución, de donde instituciones de Economía pública no sólo son la iniciativa económica pública o la planificación, como analiza en la tercera parte del libro, sino también la reserva de bienes y servicios y la intervención de empresas privadas. Sin éstas, por restrictivas que sean (sin duda más que la creación de empresas públicas, lo que fácilmente se desprende del artículo citado), el sector público queda incompleto, al menos ateniéndonos al diseño que la Constitución hace del mismo.

Dentro de esta última parte, además de la ausencia de un análisis unitario del artículo 128.2.º de la Constitución, se echa en falta una referencia, al menos, al fomento público como un instrumento de notoria relevancia en la ejecución de la política económica, que a partir de la Constitución ya no puede ser explicado desde la óptica del principio de subsidiaridad, propio del régimen político anterior.

Las anteriores afirmaciones no desmerecen los méritos y la calidad de la obra que comentamos. En términos generales, se trata de un trabajo de gran envergadura que pone de manifiesto la preparación de su autor y la capacidad de análisis y de reflexión que posee, lo cual es ciertamente sorprendente si se tiene en cuenta que la obra fue en su momento su tesis doctoral, a diferencia de las otras monografías, que se citaban al principio, que son trabajos, al menos en parte, que resultan de la experiencia investigadora de sus autores en el ámbito del Derecho público de la economía, y que tienen, por tanto, serios e importantes antecedentes. Mi valoración es, sin duda, muy

positiva. Estamos ante una monografía importante, de obligada consulta para conocer la regulación constitucional del sistema económico. Con independencia de las opiniones concretas que se aportan, valiosas y fundamentadas, la obra posee un esquema que se sigue fácilmente y que consta de cuatro partes. La primera, dedicada al análisis del proceso constituyente en el tema y a las interpretaciones dadas a los preceptos constitucionales, agrupadas en torno a cuatro planteamientos: La postura de los escépticos, la de los defensores del sistema capitalista tradicional, la de los que mantienen la existencia de un sistema económico en transición hacia el socialismo y la de los que apoyan la economía social de mercado.

La segunda parte se dedica al análisis del marco político que trasciende las relaciones económicas, en el que son especialmente interesantes sus consideraciones sobre el principio de compatibilidad entre la iniciativa económica privada y la pública, y sobre las áreas de actuación de esta última; y, asimismo, del marco económico en el que aparecen reconocidas las libertades económicas privadas: La economía de mercado. La tercera parte se dedica al estudio de las que denomina Instituciones de Economía Pública, a las que nos hemos referido, quedando la cuarta y última dedicada al estudio de lo que denomina la «Autonomía económica territorial», esto es, de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas, en cuanto sector público. Parte ésta que queda un tanto descolgada del resto del libro, aunque se comprende el interés del autor por analizar la materia de forma específica y con cierto protagonismo dentro de la obra. Falta, no obstante, un examen parecido respecto de las Administraciones Locales, hoy más fácil de realizar a partir de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

En definitiva, se trata de un libro que despeja incógnitas, que ilustra cumplidamente del tratamiento constitucional del sistema económico, que ofrece un abundante material para la crítica, la polémica y para futuras investigaciones, lo que es suficiente para que sea bien recibido por quienes nos dedicamos a estos temas. Siendo, como es, un estudio universitario, como también lo son las otras monografías que cité al principio de esta ya larga recensión, queda por responder a un reto importante que tenemos planteado los administrativistas, tanto en las Facultades de Derecho como en las de Ciencias Económicas y Empresariales, que no es otro que el de enseñar estas materias, el de incorporarlas a los programas de las asignaturas, tarea ésta que no parece que sea, desgraciadamente, muy estimulante para casi nadie por ahora a tenor de la escasa presencia de las mismas en los actuales planes de estudios de las Facultades mencionadas. Yo creo que esta postura, si es efectivamente como se describe, es totalmente equivocada.