

DR 13 64

Asignatura de Derecho Administrativo 1 y 2. Título, El orden económico en la Constitución, segunda parte. Autor, Enrique Linde. Días de emisión, 16 de mayo para Administrativo 1, 14 de mayo para Administrativo 2. El orden económico en la Constitución.

Continuamos la lección que dejamos pendiente en la emisión anterior. Decíamos entonces que si el techo ideológico vendría dado por el artículo 1.1 de la Constitución, la declaración de intención o el desenlace que pudiera obtenerse mediante este sistema o en este sistema económico, sólo podría deducirse de la cláusula de transformación que se contiene en el artículo 9.2 del texto fundamental. Resulta conveniente para comprender el significado de dicho artículo ilustrar cuál es su antecedente y cuál su significado.

Los artículos 9 y 14 de nuestra Constitución se corresponden respectivamente al primero y segundo puntos del artículo 3 de la Constitución italiana. Son sin duda una traducción de este artículo con escasos matices, siendo discutible la fortuna de colocarlos además en dos títulos diferentes y esto porque la comprensión de sus contenidos tiene lugar de modo más exacto si uno precede al otro, precisamente en el orden inverso al que aparecen en nuestra Constitución. El artículo 3 de la Constitución italiana, como ha dicho Romagnoli, hace posible calificar a aquella de una Constitución sincera o como ha explicado posteriormente Mortatti, el elemento que caracteriza y diferencia a la italiana de otras Constituciones contemporáneas está precisamente en la explícita declaración del contraste entre una realidad social injusta y la necesidad de eliminarla.

Dicha cláusula desmiente toda afirmación de la Constitución que dé por realizado lo que está todavía por realizar. En efecto, el artículo 3 de la Constitución italiana, en su primer punto, proclama el principio de igualdad formal, tal y como hace nuestro artículo 14. Dice así aquel artículo, todos los ciudadanos tienen igual dignidad social y son iguales ante la ley sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas y de condiciones políticas y sociales.

Pero inmediatamente el punto segundo del artículo 3 de dicha Constitución, correspondiente a nuestro 9.2, corrige al anterior en lo que se ha denominado principio de igualdad material, al expresar que corresponde a la República promover los obstáculos de orden económico y social, que limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el desarrollo pleno de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país. Parece innecesario, a la vista del artículo 3 de la Constitución italiana, justificar que ha servido de inspiración a los constituyentes españoles. Lo que sin embargo parece más dudoso es que la introducción de la citada cláusula del artículo 9.2 pueda justificarse tal y como se ha hecho para compensar a las fuerzas de la izquierda, acogiendo por la derecha una promesa de revolución.

Sin duda, los procesos constituyentes en uno y otro país fueron bien diferentes, pero esto no

obsta en principio para que la transposición de dicho artículo de la Constitución italiana a la nuestra tenga al nivel del texto constitucional un mismo significado y funcionalidad. Un obstáculo para que esto fuera así, podría alegarse, sería la situación de la cláusula en el texto constitucional italiano, principio de libertad formal y sustancial en un mismo artículo bajo el epígrafe principios fundamentales, y la distanciación entre el artículo 9.2, correspondiente al punto segundo 3 de la Constitución italiana, y el artículo 14, correspondiente al punto primero del artículo 3 dicha Constitución, en nuestro texto fundamental. En efecto, el artículo 9.2 está situado en el título preliminar, lugar sin duda preferente como se desprende del sistema extraordinario que el artículo 168 prevé para la reforma constitucional de dicho título.

Otro tanto no puede decirse del artículo 14 que eventualmente pudiera ser modificado mediante reforma ordinaria conforme al artículo 167 de la Constitución. Sin embargo, los derechos contenidos en el artículo 14 reciben la más alta protección de la Constitución a través del artículo 53.2, Recurso de Amparo Ordinario, y el artículo 161.1b, Recurso de Amparo Constitucional. Y de otra parte, no debe olvidarse que el artículo 14, como el entero capítulo segundo título primero que prologa, no dispone, no supone, sino el desarrollo de la libertad e igualdad que el artículo 1.1 de la Constitución proclama como valores, como valor superior del ordenamiento.

En definitiva, podríamos concluir que la distanciación en el texto fundamental español de los principios de igualdad formal y material no distorsiona su comprensión que semejante a la que ha proporcionado la doctrina italiana del artículo 3 de la Constitución de 1947, que hemos reflejado más atrás. La cláusula del artículo 9.2, sin duda, crea una amplia habilitación en los poderes públicos para la transformación política, social y económica del país, conforma el conjunto de técnicas y sistema de distribución de competencias entre los poderes públicos, que tendremos ocasión de estudiar más adelante. Lo que ahora nos importa estudiar es la virtualidad de dicha cláusula, esto es, cuáles son las repercusiones de determinar los objetivos genéricos de los poderes públicos.

Como ha puesto de manifiesto el citador Romagnoli, la tendencia predominante durante los primeros diez años de la vigencia de la Constitución italiana ha sido la de privar el artículo 3 de juridicidad. Se trataría, según dicha doctrina, de una norma programática que a lo sumo contendría una promesa de legislación futura, sin que fuera susceptible de ejercer mediante la misma, la Corte Constitucional, un control positivo de la legislación, en el sentido de proclamar la obligación de los órganos legislativos y judiciales de legislar y decidir conforme a la misma. Ni siquiera fue unánime la opinión según la cual la Corte Constitucional pudiera ejercer un control negativo sobre la legislación, en el sentido de vigilar que no se dictaran leyes en contra de lo dispuesto por dicha norma.

Para el citador, la profusa legislación interventora producida al amparo del artículo 3 no ha modificado la totalidad del sistema italiano, sino ha reproducido a un nivel más alto y más difícil de distinguir los obstáculos a la libertad y la igualdad, los obstáculos de orden político, social y económico. Más por ello, no deben entenderse traicionados los objetivos señalados en el

artículo, en dicho artículo, dice el citador, sino que su actuación se ha desarrollado conforme a la lógica integradora del sistema establecido, constituyendo para el mismo un cinturón, su cinturón de protección, sin el cual el funcionamiento del mismo sería imposible. De alguna forma, en Italia, el artículo 3 sigue representando la revolución social prometida a la que, sin duda, ha colaborado una interpretación de la Corte Constitucional que tiende a confundir la primera parte de dicho artículo, igualdad formal, con la segunda parte, igualdad sustancial, haciendo prevalente aquel.

Dejemos en este lugar el ejemplo italiano que, no obstante estar dotado de mayor complejidad, ilustra suficientemente algunos de los problemas que deben ser resueltos inicialmente entre nosotros. A mi juicio, la comprensión de la cláusula de transformación no puede hacerse intrínsecamente, sino que precisa la determinación de los límites que la enmarcan y la determinación de los principios y técnicas que la Constitución dota al Estado. A partir de estas coordenadas es cuando estaremos en disposición de pronunciarnos sobre la eficacia teórica de lo que disponen los artículos 1.1 y 9.2 del texto constitucional, que significan respectivamente el marco y los objetivos del intervencionismo público en la economía.

Vamos a tratar de ver en esta sesión los límites al intervencionismo público en la economía. Se trata de determinar cuáles son estos límites constitucionalmente establecidos a la utilización de los poderes públicos de la cláusula de transformación. Sin duda, es esta una buena ocasión para recordar que la cabal comprensión de las normas jurídicas, de las normas constitucionales, sólo se puede obtener de una interpretación del ordenamiento como un todo, en el que encuentra sentido cada precepto singular.

La determinación de objetivos del artículo 9.2, que habilita a los poderes públicos para intervenir en la economía, no significa el reconocimiento de un poder ilimitado, que equivaldría a la arbitrariedad de los poderes públicos, prohibida expresamente por el párrafo tercero del artículo 9 de la Constitución. La Constitución, en su conjunto, vincula a los poderes públicos, como expresa el artículo 9.1 de la Constitución, vinculación que actúa, por otra parte, como un límite genérico. Esto es, las facultades de los poderes públicos son conferidos por la Constitución, por el resto del ordenamiento, en donde encuentran precisamente su límite.

En primer término, es posible referirse a lo que pudiéramos denominar límites instrumentales. Esto de los poderes públicos no tiene libertad para escoger los instrumentos mediante los que infligir en la realidad. La determinación está exactiva en lo que en los instrumentos legislativos se refiere, en relación a los que lo sumo, queda la facultad de elegir uno u otro.

Pero, por lo demás, ni existe libertad para crear instrumentos legislativos que están tasados, ni para utilizarlos libremente por unos u otros órganos. Ni hay libertad tampoco para utilizarlos para regular cualquier materia. A algunos de estos límites les prestaremos atención si tenemos oportunidad en otra sesión, si bien son estudiados con carácter general en las unidades didácticas que estamos preparando para derecho administrativo 1, concretamente la primera unidad didáctica.

Por otra parte, la referencia genérica que el citado artículo 92 hace a los poderes públicos no significa que todos los poderes con sus instrumentos legislativos o ejecutivos estén habilitados para actuar en el sentido indicado por el citado artículo. A lo largo de la Constitución y el ordenamiento se hace una atribución expresa de competencias en que se explica el conjunto de potestades que ampara la cláusula de transformación. De modo y manera que los poderes públicos, legislativos, ejecutivos y judiciales ejercen la potestad o potestades en la medida de la competencia que tengan atribuida.

Podrán incluso no tener competencias al respecto, pero en ningún caso, como veremos, pueden serles conferidas competencias que desvirtúen, porque se opongan, impidan o denaturalicen los objetivos de la cláusula de transformación. Finalmente, cabe cuestionar si la atribución de técnicas a los poderes públicos en la Constitución supone un límite positivo en el sentido de que sólo puede hacerlo mediante los instrumentos determinados en la Constitución. La respuesta a nuestro juicio es la de que la atribución de técnicas supone un límite relativo y no absoluto en los términos que tendremos oportunidad de exponer.

Ahora nos importa prestar atención a lo que pudiéramos denominar límites materiales del intervencionismo público. En primer término nos referiremos al límite que suponen los derechos y libertades reconocidas en el capítulo segundo del título primero que vinculan a todos los poderes públicos conforme dispone el apartado primero del artículo 53 de la Constitución. Sería prolijo analizar todos y cada uno de los derechos y libertades y en qué medida práctica puede delimitar la intervención de los poderes públicos en la economía, que en cualquier caso deberá respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades, cuyo estudio no sería posible hacer aquí con carácter general, lo que no apostamos para hacer una primera aproximación a los derechos de contenido económico en cuanto límite para los poderes públicos.

Estos son tres básicamente, el derecho a la propiedad privada, el derecho a la herencia, estos ambos regulados en el artículo 33.1 de la Constitución y la libertad de empresa que denominaremos también derecho a la iniciativa privada contemplada en el artículo 38. Digamos para finalizar, a reserva de que dediquemos otra emisión a estos problemas, que tales derechos suponen límites al intervencionismo público pero que en ningún caso se configuran en la Constitución como derechos absolutos sino que derechos a su vez limitados por dicho intervencionismo público. Nada más.