

DR 13 63

Asignatura Derecho Administrativo 1 y 2. Título, El orden económico en la Constitución. Autor, Enrique Linde. Días de misión, Administrativo 1, día 9 de mayo.

Administrativo 2, día 7 de mayo. El orden económico en la Constitución. Una de las características más notables de las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial es la atención que se presta a la economía y, en particular, a la intervención del Estado en la misma por comparación a sus precedentes constitucionales en que sólo raramente el Estado abandona su posición abstencionista que, en cualquier caso, resulta definitoria del modelo de sociedad liberal.

Con esto no se quiere significar que no existan precedentes constitucionales del intervencionismo estatal con anterioridad al segundo tercio de este siglo. Por el contrario, incluso en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, primera de las constituciones, se contienen cláusulas interventoras que han servido de fundamento hasta nuestros días a los poderes públicos. Así el artículo 1, sección 8 de la citada Constitución.

En este siglo podrían ponerse como ejemplos claros la Constitución mexicana de 1917, la de Weimar de 1919 o la de la Segunda República Española de 1931. Mas no por ello se desvirtúa la que hemos señalado como una de las características de las constituciones posteriores a la segunda conflagración mundial, porque a partir de este acontecimiento no sólo se prodigarán y generalizará el intervencionismo público en la economía, lo que es una diferencia cuantitativa, sino que este determinará una nueva concepción del sistema económico, diferencia cualitativa. Fue la doctrina alemana la que en la década de los años 30, bajo la Constitución de Weimar, acuñó el concepto de Constitución económica, que llega hasta nuestros días.

Si bien el concepto dista de ser unívoco para la doctrina que se ha ocupado del mismo, con toda una suerte de matices suele coincidir en la posibilidad de aislar normas, principios o valores definitorios del sistema económico que la Constitución instaure, dándole la más alta denominación de Constitución económica. Pero acaso, incluso desde una perspectiva didáctica, es posible sustantivar cada una de las parcelas de la Constitución coincidente con ciencias o disciplinas denominándolas Constitución económica, Constitución social, etc., es que acaso no hay contenidos materiales imprescindibles a la denominación de Constitución, que de otro modo tendría una significación meramente formal de ley fundamental de contenido fraccionable a capricho de los estudiosos. Otra muy diferente es la posición que estimamos acertada, cuyas implicaciones son de índole teórica y práctica, como veremos.

Al margen de concepciones formalistas para las que en definitiva todo el contenido de la Constitución tendría un mismo valor fundamental, el concepto de Constitución sustancial está ligado a la definición de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 16 expresa que toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la repartición de poderes no tiene Constitución. O como con

posterioridad escribiera Loebstein, el Estado moderno, constitucional y democrático, la esencia del proceso del poder consiste en él, en el intento de establecer un equilibrio entre las distintas fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de nuestra sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana. Si hubiera que responder a la pregunta que formulara la SAI, qué es una Constitución o lo que es lo mismo, en qué consiste su verdadera esencia, habría que decir que en sus orígenes liberales la esencia de la Constitución está en la definición y garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas, así como la estructura política pluralista que, en base a la división de poderes, asegura el desarrollo de la personalidad humana.

Con lo que ya hemos dicho, no se quiere expresar tanto que la esencia de la Constitución sólo pueda ser la que se deduce de su concepción liberal originaria, como que este es su punto de partida y que las concepciones formalistas de la Constitución han sido más que el intento de configurar otro modelo de Constitución esencial, la negación pura y simple de la concepción originaria de la Constitución. A partir de este punto, parece necesario indagar si la Constitución española de 1978 contiene un concepto esencial diferente al que hemos identificado con los orígenes constitucionales hoy se inserta en esta línea histórica. No parece dudoso que la Constitución de 1978 enlaza, como ha dicho entre nosotros García y Enterría, por encima de un largo periodo en el que este significado ha estado apenas latente con la primera de nuestras constituciones, la de Cádiz de 1812.

Este sentido es el que ilustra el artículo primero de nuestra Constitución, que residencia la soberanía en el pueblo y propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Sin embargo, no es sólo este dato el que nos determina a la conclusión apuntada. Al efecto de calibrar el significado de los contenidos de la Constitución, es posible recurrir al análisis del sistema de reforma que la propia Constitución autorregula.

Artículos 166 a 169, que estipula dos procedimientos, uno que pudiéramos denominar reforma ordinaria, cuyo contenido se integra negativamente, lo que no es objeto de reforma sustancial, que no exige por principio ni la disolución de las cortes ni el referéndum de la población, y la reforma sustancial cuando se propusiera la revisión total de la Constitución, o una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo segundo, sección primera del título primero, o al título segundo, que exige disolución de cortes y convocatoria de unas constituyentes, así como el referéndum popular de ratificación. Sin duda, mediante el establecimiento de estos dos regímenes, se ha querido dejar manifiesto que ni siquiera desde una perspectiva formal, todo el contenido de la Constitución tiene el mismo significado. Su contenido esencial viene dado por el título preliminar, que sintetiza el significado de la Constitución, libertad, pluralismo, soberanía popular y forma de Estado, y los específicos desarrollos del mismo, la libertad a la sección primera, capítulo segundo del título primero, y la monarquía en el título segundo.

El papel definitorio de la libertad se deduce, si cabe con mayor rotundidad, del sistema de protección que se consagra en el apartado segundo del artículo 53, cuya lectura recomienda.

Por todo lo expuesto, parece conveniente reservar la denominación de Constitución, bien a la Constitución esencial, o para citar el entero texto fundamental. Pero, en modo alguno, para nombrar partes o aspectos del mismo.

La denominación Constitución económica, para acotar el conjunto de normas y principios que definen y articulan el orden económico, más que aclarar, induce a equívocos. Porque el orden económico no sólo no se integra, no integra el contenido esencial de la Constitución, sino que, como veremos, son más sus ambigüedades queridas que las certezas, y esto no es una caracterización negativa, sino simplemente una consecuencia de que, mientras que la libertad es el presupuesto de partida, un orden económico y social justo es una aspiración. No hay una Constitución económica, si por ella se entiende una concepción solidificada del orden económico.

Por el contrario, se parte de una situación que se desea cambiar, y a tal efecto se crean una serie de técnicas e instrumentos en los poderes públicos. De este modo, para nosotros, el orden económico expresa tanto los supuestos de partida como los instrumentos para el cambio, temas a los que prestaremos seguidamente atención. Como ha significado Lucas Verdu, el techo ideológico de la Constitución viene expresado por su artículo 1.1, en donde se dice que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho.

A nuestro juicio, y para comprender totalmente dicho techo ideológico en lo relativo a la posición del Estado en la economía, es preciso tener también en cuenta lo que dispone el párrafo segundo del artículo 9 de la Constitución, cuya lectura recomiendo. En este lugar trataremos de examinar cuál es el significado de la definición de España que se practica en el artículo 1.1 como el de la cláusula que contiene el artículo 9.2 al que nos hemos referido. La definición de España constituida en Estado social y democrático de derecho, como ha tenido oportunidad de estudiar Lucas Verdu, con ser el resultado de la peculiar forma de elaboración de nuestra Constitución, no deja de encerrar en sí misma una notable contradicción.

En efecto, tal contradicción aparece si tenemos en cuenta que ambas denominaciones, junto con la de Estado liberal de derecho, entrañan concepciones, o si se quiere construcciones doctrinales, que expresan estadios o fases diferentes y sucesivas de la evolución histórica de los sistemas políticos, sociales y económicos. Tratándose de conceptos que definen fases sucesivas en que cada una supera la anterior de la que asumen sus contenidos válidos, no parece lógica la definición que se ha practicado. Quizá pudiera salvarse esta concepción como expresión del tránsito que se pretende de una a otra fórmula, si bien el análisis del desarrollo de dicha definición resulta que ha predominado la concepción del Estado social de derecho a cuyo servicio.

Sin embargo, no se han puesto organizaciones, a salvo lo dispuesto en el artículo 131-2 de la Constitución, similares a las que contemplan constituciones como la francesa, Consejo Económico-Social, en su artículo 69, y setenta o italiana, Consejo de Economía y Trabajo, artículo 99. De otra parte, tampoco pueden destacarse instrumentos que sirvan a la realización

de un Estado democrático de derecho, a salvo el principio participativo solamente enunciado y cuya expresión organizativa es difícil de prever. Todo lo anterior sirva al menos para concluir que la fórmula que se contiene en el artículo 1 de la Constitución, definida por Lucas Verdú de compromiso social ucedista, está lejos de ilustrar un contenido preciso.

Por otra parte, difícilmente puede tener otras virtualidades los preceptos constitucionales que definen el Estado, más allá de señalar un techo ideológico. Conclusiones más precisas pueden estalarse del análisis del conjunto del texto constitucional, cuyo significado finalmente sólo puede ser el resultado de un desarrollo legislativo y la interpretación que proporciona el Tribunal Constitucional en un proceso de explicación y concreción que no queda nunca cerrado en el marco de una Constitución abierta, como la nuestra, en que las certidumbres son las menos, organización y derechos, y las zonas francas, a cambios más o menos notables, las más. Al margen de las aspiraciones de unos u otros, la Constitución ampara muy diversas formulaciones.

No contiene un modelo rígido de sociedad, no supone tanto un proyecto concreto como un cauce que puede servir a diferentes proyectos. La ambigüedad es un factor decisivo para comprender nuestra Constitución. Bien es cierto que la indefinición no alcanza por lo general a las técnicas ni a los actores, ni siquiera a los papeles de éstos, pero el argumento puede verse modificado sin alteraciones en la anterior.

Si bien el techo ideológico vendría dado por el artículo 1.1 de la Constitución, la declaración de intención, o, dicho siguiendo el ejemplo teatral, el desenlace que se puede alcanzar, sólo puede obtenerse de lo que denominamos cláusula de transformación, expresada en el artículo 9 del texto fundamental. A ese tema prestaremos atención en la próxima emisión.