

DR 13 117

Carrera de Derecho. Asignatura Derecho Administrativo I y II y Derecho Administrativo Económico. Título La libertad de empresa a la luz de la Constitución de 1978.

Primera parte. Autor Carmen Vila. Fecha de grabación 26 de abril de 1982.

Fecha de emisión 5 y 7 de mayo de 1982. La libertad de empresa como principio regulador de nuestra economía a la luz de la Constitución de 1978 se reconoce en nuestro texto constitucional. Y así el artículo 78 se expresa.

La libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, los poderes públicos garantizarán y protegerán su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Los antecedentes en nuestro derecho positivo a este reconocimiento de una forma de ejercicio de la actividad económica por parte de los poderes públicos encuentran su origen en la Constitución de 1812, donde, en su artículo 131, apartado 21, establece las facultades de las Cortes son promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos que la entorpezcan. Posteriormente, la Constitución de 1869, en el artículo 25, todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria o dedicarse a cualquier profesión para cuyo desempeño no exija las leyes, títulos de actitud expedidas por la autoridad española.

También la Constitución de 1931, en el artículo 33, trata dicho tema. Toda persona es libre de elegir su profesión. Se reconoce la libertad de industria y comercio, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales y de interés general, impongan las leyes.

Como puede verse, realmente el texto de la actual Constitución es muy parecida a la anterior de 1931, aunque más matizada en la de 1978, ya que en el primer apartado del citado artículo 38 se hace un reconocimiento constitucional de una forma de economía, y es la economía de mercado. Realmente, y como se ha puesto de relieve por numerosos autores, tales como Fong-Galán, en un trabajo sobre el modelo económico en la Constitución de 1978, la ambigüedad de los términos empleados, tanto el de economía de mercado como el de exigencias de la economía general, difícilmente pueden ser más indeterminados. Y es que, por supuesto, en toda la Constitución se adolece de igual falta de precisión, sin duda producto de que en la mayoría de los casos no se dio la discusión parlamentaria, sino que se llegó al acuerdo a través de reuniones informales al margen del Parlamento.

Así lo demuestra el hecho de que cuestión tan controvertida y básica como la que comentamos, fuese aprobada sin apenas debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas del Congreso, y solo mereció algunas pocas páginas del diario de sesiones del Pleno de la Cámara, siendo votada directamente en el Senado, sin suscitar apenas ninguna discusión. Veamos lo que supone el reconocimiento genérico y a su vez, como ya dije anteriormente, nuevo en el constitucionalismo español de la libertad de empresa en el marco de la economía

de mercado. Por supuesto que esta no es un derecho o una libertad ciudadana, es un sistema económico, dentro del cual la libertad empresarial juega un factor importante, aunque no el único, pues exige una libertad de consumo, una libertad de trabajo y la de un mercado donde se regule la oferta y la demanda.

El sistema de la economía de mercado en los países donde rige no tiene este respaldo constitucional, y así la Constitución de la República Italiana de 1947, en su artículo 41, se establece. La iniciativa económica privada es libre, no puede desarrollarse si se opone a la utilidad social o cuando cause daños a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana. La ley determinará los programas y los controles oportunos para que la actividad pública o privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales.

Posteriormente, la Constitución Italiana y la Ley Fundamental de Vox no existen disposiciones similares. Esta ausencia del reconocimiento legal a este principio no quiere decir que no sea la forma general de regular el sistema económico, sino que implícitamente se dan cabida a los principios informadores en cuanto al reconocimiento de derechos y libertades públicas, que ello supone y que dichas libertades sí se encuentran plasmadas en los textos constitucionales, ya que sería una auténtica paradoja establecer una declaración programática y, por otra parte, no reconocer lo que esto implica. La libertad de empresa se incluye en la sesión segunda del capítulo segundo del título primero, donde se regulan los derechos y deberes de los ciudadanos.

Por lo tanto, dicha libertad de empresa, entendida en el marco de la economía de mercado, es un derecho de todo ciudadano español, lo cual tiene importancia por lo que se refiere a la protección jurídica, ya que, según el artículo 53 de la Constitución, dichos derechos y libertades vinculan a todos los poderes públicos y, únicamente por ley, podrán ser regulados su ejercicio y se tolerarán por medio de recursos de inconstitucionalidad. Recurso, el cual ha sido ya interpuesto ante el Tribunal Constitucional y al que, en un guión posterior, trataremos para, de esta forma, recoger la doctrina que en él se plasma. Ahora bien, la libertad de empresa tendrá que atemperarse a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Por supuesto que ambos conceptos son bastante ambiguos y admiten un amplio abanico de políticas económicas. Es muy difícil de precisar lo que constituyen las exigencias de la economía general, por tales se podrán entender las que se infieran del conjunto de la sociedad, apuntando siempre a un sector mayoritario dista, aunque se perjudique otro sector. Si unimos estas vaguedades a las que se contienen en el artículo 131 de la Constitución sobre la planificación, nos daremos cuenta de lo difícil que resulta interpretar estos términos.

El citado artículo 131, en el 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. Como puede verse de esta lectura, que en su día fue puesta de manifiesto por el diputado señor Frager y Varney, evidentemente el Estado podrá planificar la economía general en ciertos

puntos generales, en puntos regionales y en puntos sectoriales, ya que planificar el sector público no suscita ninguna duda, no puede decirse igual con respecto al sector privado, dado que, al establecerse como derecho fundamental el principio de libertad de empresas, no puede eliminarse, mediante una planificación coactiva, la libertad de comercio e industria. Por supuesto que esto no impide que la protección y garantía de los poderes públicos se realice con arreglo a los principios de la planificación y que, en este sentido, se proteja más a determinados sectores privados, imponiéndoles en contrapartida una directriz vinculante, que es lo que se llama acción concertada.

Creo que con estas palabras, pronunciadas, como ya expuse anteriormente por el señor Fraga, en la Comisión de Asuntos Constitucionales de Libertades Públicas, de 13 de junio de 1978, se matiza hasta dónde llega la libertad de empresa dentro del marco de la planificación económica. Por otra parte, en el artículo 131, el apartado segundo, también concreta cómo habrá de realizarse esta planificación por el Estado. Y así se establece.

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las precisiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento, colaboración de los sindicatos y otras organizaciones empresariales y económicas. A tal fin, se constituirá un consejo cuya composición y funciones se desarrollarán por ley. Realmente, se pretende dar a la planificación un carácter participativo por parte de las distintas entidades, además de los entes públicos que la propia Constitución reconoce, como son las comunidades autónomas.

Por supuesto que ello implica abrir un camino democrático en este importante tema dentro del marco de la política económica. Lo que ocurre es que también en este punto el texto constitucional continúa en la misma línea de imprecisiones que anteriormente indicábamos, ya que nada concreto sobre en qué va a consistir la participación de las citadas entidades se dice. Igual ocurre con las competencias que se le otorgan al Consejo y la composición del mismo.

Sin duda, el que la Constitución remita a una ley posterior la creación de éste, hace presumir que tendrá funciones de asesoramiento y consultivas en la elaboración de los planes. Todo ello tendrá que quedar más claro en la normativa posterior. Como puede verse, es importante poner en conexión el artículo 38 con el 131, ya que la libertad de empresa, tal como se establece en la Constitución del 78, está sometida a la planificación.

Y, aunque sea brevemente, hemos intentado poner de manifiesto en qué términos se va a realizar. Por último, en el artículo 38 también se establece que los poderes públicos garantizan y protegen la defensa de la productividad. Sin duda, se está refiriendo a una directriz o pauta económica que quizá hubiese tenido un encaje más adecuado en el capítulo 3º, donde se trata de los principios rectores de la política social y económica, y no en el artículo 4º, que regula los derechos y deberes de los ciudadanos. Por supuesto que se encuentra tal principio respaldado por el recurso de inconstitucionalidad.

Lo que ocurre es que parece un tanto difícil hacer prosperar ante el Tribunal Constitucional un recurso que se funda en el planteamiento de una norma que impone el deber público de

defender la productividad. Y, aún más difícil todavía, cuando esto se encuentra sometido a las exigencias de la economía general y de la planificación. Realmente, dichos argumentos son más apropiados para ser inscriptos en el ámbito político que ante un tribunal de derechos.

Me parece que, de esta forma, ha quedado un poco matizada lo que se refiere la libertad de empresa con respecto al carácter general que tiene la planificación según nuestro texto constitucional. En un posterior examen analizaremos el desarrollo de la doctrina constitucional en una sentencia publicada no hace mucho y que será objeto de nuestro examen.