



# LIBRE EMPRESA

Publicación bimestral de la Asociación de Estudios Empresariales

Santiago García Echevarría

## EL ORDEN ECONOMICO EN LA CONSTITUCION

*(Separata del núm. 8. Septiembre-octubre 1978)*

GENERAL ORAA, 68, 1.º izqda.

Teléf. 262 36 13 - MADRID-6

no se ha entrado en una discusión significativa, ni tampoco parece haber preocupado excesivamente ni a los economistas ni a la opinión pública. Salvo algunos aspectos concretos y parciales referentes a la problemática de las relaciones laborales y, en especial, la regulación de la huelga, el tema del ordenamiento económico de la Sociedad española ha quedado relegado.

Se ha planteado, eso sí, en la Constitución, la materia económica, de forma ambigua y a veces contradictoria, incompleta e inoperante, en lo que concierne a asegurar garantías constitucionales por lo que se refiere al marco general dentro del cual deben y pueden actuar los grupos sociales y los individuos.

Ya Eucken escribía en 1948 que «desde la industrialización se elude el orden económico en sus interdependencias y compleja mecánica de dirección de los planteamientos diarios... El orden económico sigue siendo el desconocido, en sus componentes fundamentales, del individuo, aun a pesar de lo decisivo que es para su existencia»<sup>1</sup>.

Junto a las causas que pudieran remitirse a la política de consenso seguida en el proceso de configuración del proyecto de Constitución, existen otras causas de carácter más universal. La primacía y conocimientos más extendidos de los elementos políticos sobre los económico-sociales, por un lado, y el desconocimiento, por otro lado, de muchos de los elementos fundamentales que rigen la ordenación de la vida económica y social, así como sus consecuencias en las posibilidades de actuación posterior de los individuos, son causas, sin duda, relevantes de la deficiente e incongruente configuración constitucional de la ordenación de la vida económica y social.

Además, debe señalarse que nos encontramos en un momento histórico en el que frecuentemente se «desprecia» a la economía, sin darse cuenta que la economía no sólo facilita bienes y servicios materiales, sino que precisamente depende de la misma la realización de los componentes culturales que configuran la vida humana: la educación y la ciencia, el arte, etc. La economía sirve al conjunto, esto es, a lo material y a lo inmaterial en la vida del hombre. La economía no constituye un fin, sino

---

<sup>1</sup> EUCKEN, W., «Das ordnungspolitische Problem», en *Ordo*, 1948, pág. 79; ver también LAMPERT, H., «Die Wirtschafts-und Sozialordnung», 6.<sup>a</sup> ed., Munich y Viena 1978, pág. 12.

el medio que facilita el desarrollo de una sociedad, en toda su dimensión, esto es, no sólo en cuanto a alcanzar cotas deseadas de bienestar, sino también a la realización de los propios objetivos políticos de libertad, justicia y eficacia en los que descansa una sociedad pluralista.

Por ello, el orden constitucional que se dé a la economía no es un problema secundario, sino que es el elemento determinante en gran medida del desarrollo de la propia sociedad como comunidad y de la vida de cada uno de los individuos que la componen. El acierto o el error en la elección del orden económico constituye uno de los problemas clave en la vida de una sociedad. Ahí se pone en juego no una parcela de la sociedad, sino a la propia sociedad en su conjunto. Se trata, pues, de decisiones fundamentales en las que debe establecerse y regularse, por ejemplo, el papel del Estado en la economía, si ésta descansa en la propiedad privada o no, cómo se regulan los derechos de coalición, las libertades profesionales y económicas, entre otras <sup>2</sup>.

La discusión en torno al grado de constitucionalización del orden económico, a la «Constitución económica» <sup>3</sup>, o «leyes económicas fundamentales», ha sido especialmente intensa en dos amplios períodos recientes. En los años treinta, con los trabajos de Franz Böhm <sup>4</sup> y de W. Eucken <sup>5</sup> y en los años cincuenta y sesenta con la amplia discusión económico-jurídica sobre la «Constitución económica» y el papel del Estado en la economía <sup>6</sup>. Después de este período de amplia investigación constitucional, apenas ha sido tratado el tema, más bien se ha evitado <sup>7</sup> hasta finales de los años setenta en los que vuelve nuevamente a plantearse como consecuencia de los intentos más bien

---

<sup>2</sup> Ver BENDA, E., «Wirtschaftsordnung und Grundgesetz», en *Marktwirtschaft und Soziale Verantwortung*, ed. por B. B. Gemper, Colonia, 1973, pág. 186.

<sup>3</sup> La discusión sobre el concepto y contenido de la «Constitución económica» ha sido muy amplia, remitiéndonos aquí a la pág. 12 de este trabajo. Véase la obra *Constitución y Economía*, ed. por Sánchez Agesta, L., Madrid, 1977.

<sup>4</sup> BÖHM, F. *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Tubinga, 1950.

<sup>5</sup> EUCKEN, W., *Wirtschaftspolitik*, 2.ª ed., Tübinga, 1950.

<sup>6</sup> HORN, N., *Geldwertveränderungen, Privatrecht und Wirtschaftsordnung*, Karlsruhe, 1975.

<sup>7</sup> RUPP, H. H., *Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung*, Tubinga, 1974, pág. 3.

intelectuales de modificar la política económica y de sociedad y ello bajo slogans como nacionalización de la Banca, control de inversiones y del mercado de capitales, nacionalización de sectores básicos, «cogestión» sindical, etc.<sup>8</sup> Como consecuencia de esta evolución, vuelve a preocupar nuevamente el tema de los componentes constitucionales, de las garantías constitucionales del ordenamiento económico y social de una sociedad pluralista<sup>9</sup>.

## 2. *Exigencias de organización e institucionalización de las relaciones entre sociedad y economía*

Cuando se plantea el problema de las relaciones o interdependencias entre sociedad y economía en una sociedad industrial caracterizada por una fuerte división del trabajo, surge inmediatamente la pregunta de cómo organizar estas interdependencias. Pues precisamente de la organización que se consiga dependerá tanto el bienestar económico como el político de la sociedad.

El objeto de la organización consiste principalmente en buscar la cooperación entre los individuos o sus agrupaciones, y ello dentro del marco que imponen los objetivos que persiguen y los límites que impone su capacidad. El comportamiento de los individuos en la sociedad —en su actuación económica— dependerá de la «función de utilidad» que recoja con mayor precisión los sistemas de objetivos que persiguen los mismos. De este comportamiento dependerá el éxito o fracaso de la organización de la vida económica y social, o, lo que es lo mismo, de si la motivación existente es la más adecuada para alcanzar mejores cotas de cooperación entre los individuos.

Pero, además de la relación «objetivos-comportamiento», se plantea la necesidad de institucionalizar la organización de una sociedad compleja. Las instituciones son medios organizativos que implican no sólo la fijación de quién tiene poder para definir las reglas de actuación sino sobre qué se decide. De ahí

<sup>8</sup> Véase el estudio a este respecto de S. GARCÍA ECHEVARRÍA, *Empresa y orden económico*, Fundación Universidad Empresa 1978 (manuscrito).

<sup>9</sup> El ejemplo más claro es el trabajo de RUPP, H. H., *ob. cit.*

la gran importancia de la ordenación de las interdependencias entre sistema político y organización económica respecto de las relaciones entre «organización-poder-instituciones»<sup>10</sup>.

Tema en el que debemos centrarnos fundamentalmente, pues es la base para definir el papel del Estado en la ordenación económica.

Pero es que, además, afecta sustancialmente a los planteamientos de una «Constitución económica», ya que «la medida realizable de libertades en un Estado se deduce no solamente de las libertades proclamadas en el documento constitucional, sino de las seguridades de la organización y del ejercicio real de las libertades»<sup>11</sup>. De la organización de la vida económica dependerá la realidad de las libertades.

La forma de organización de la vida económica y social que se elija crea libertad en tanto que delimita lo más claramente posible los campos de actuación en los que pueden actuar, configurando libremente su actividad, los individuos o los grupos sociales libremente configurados. Pero, además, libertad implica tomar parte, participar, lo que presenta a su vez problemas de organización sobre cómo debe realizarse esa participación, esto es, cuáles son las normas que regulan los procesos de decisión. Por último, libertad implica también una cooperación dentro de los objetivos anteriormente señalados, de decisiones realizables. Determinan, pues, la contribución de la organización con respecto a la creación de libertades tres aspectos fundamentales:

- limitación de las áreas de actuación de las libertades, que pueden ser más o menos amplias según la forma de organización;
- la participación como base de configuración de los procesos de decisión, y
- asegurar la cooperación en las decisiones realizables<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> ENGELS, F., «Die Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung», conferencia pronunciada en el Congreso del Verein für Socialpolitik, Hamburgo, 1978 (manuscrito), pág. 1.

<sup>11</sup> STARK, CH., *Freiheit und Organisation*, Tübinga, 1976, pág. 6.

<sup>12</sup> GÄFGEN, G., «Allgemeine Wirtschaftspolitik», en *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, tomo 2, 2.<sup>a</sup> ed. Gotinga, 1969, pág. 146 ss.

En cada momento histórico de un país debe buscarse, y aquí está el arte del político, el equilibrio adecuado entre el hacer posible el máximo de libertades individuales y el necesario proceso de participación que se impone en toda sociedad pluralista con una compleja división de las funciones económicas y sociales. Y todo ello como la mejor contribución para evitar no ya sólo la concentración de poder en el individuo, sino también en el propio Estado, si se quiere poner barreras a la concentración del poder político y económico. No sirven posiciones dogmáticas, sino que es un proceso permanente, dinámico y complejo que debe anclarse, por un lado, en la Constitución en cuanto a ser garantía de la organización económica y, por otro, en el desarrollo de las instituciones que contribuyen con efectos estabilizadores al desarrollo de la sociedad.

### 3. *Aspectos básicos de las relaciones entre sociedad y economía*

En las relaciones entre sociedad y economía deben destacarse fundamentalmente los aspectos siguientes:

- 1) Una modificación del sistema político de la sociedad adoptando un sistema pluralista, esto es, que implica una descentralización del poder político en diversos grupos sociales, impone una descentralización del poder económico y nuevas formas de organización de la vida económica y social.
- 2) Pero la supeditación del subsistema económico y social al subsistema político implica también, y fundamentalmente, la consideración del subsistema económico y social con identidad propia, con objetivos propios, y los de cada grupo social que lo integran y con exigencias de organización propias.
- 3) Los objetivos y principios básicos del subsistema político se imponen al subsistema económico y social, pero deben ser traducidos, interpretados, de acuerdo con las exigencias que se acaban de citar del propio subsistema económico. Además, y aunque este subsistema

afecte a todo el conjunto de personas de una sociedad, de forma directa e inmediata, implica a las que actúan en los procesos de creación de riqueza en primer lugar. Estos individuos y grupos sociales implicados directamente en los procesos productivos poseen sus objetivos, por una parte, y exigen una organización de estos procesos, por otra. La necesidad de operatividad y de eficacia prima en este subsistema y, por ello, por el menor grado de abstracción, esto es, el mayor acercamiento a la realidad individual, exige planteamientos realizables y no utópicos; no sirven dogmatismos, sino actuaciones aceptables.

- 4) Tres son los objetivos principales que se le imponen a una ordenación de la vida económica y social: asegurar las libertades constitucionales individuales y de grupos libremente acordados en el ejercicio de las actividades económicas, y ello dentro de una paz social como garantía para el funcionamiento de un pluralismo e imponiendo una estructura de distribución de poder que haga posible las dos anteriores.

Para ello se precisa de una forma de organización de la vida económica y social que contribuya a la realización de tales objetivos, que haga realizables los procesos de decisión en cada una de las instituciones económicas y sociales en las que se centra el poder de configuración de las decisiones.

La adecuada delimitación de la libertad de actuación económica de los individuos frente a ellos mismos, frente a sus agrupaciones y frente al propio Estado constituye —junto con la adecuada estructuración en cada institución de la vida económica— la base para asegurar un sistema económico y social que contribuya a la realización de los objetivos políticos de la sociedad.

- 5) El problema se centra, pues, en la creación de la organización y de las instituciones que determinan las posibilidades de actuación libre de los individuos en la vida económica y social.

Esta organización y la determinación de las insti-

tuciones quedan reflejadas en toda una normativa legal que arranca de la propia Constitución y que se engarza con las demás disposiciones legales que regulan, limitando o ampliando, las libertades individuales. La Constitución es, sin duda, pieza clave de esta normativa, pero no es suficiente. Debe, pues, considerarse que con la organización y el contenido que se dé a las instituciones puede ampliarse o reducirse el conjunto de libertades del individuo en el proceso económico, incidiendo a su vez de forma decisiva en el propio ordenamiento político.

Una concentración de poder económico, en manos privadas o en manos estatales, incide en el proceso político llevando a toda la sociedad a una centralización del poder. La ordenación en lo económico no es neutral al proceso político.

## II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

### 1. *Características fundamentales de una Constitución*

Una sociedad precisa de una definición del orden en el que desarrollan su convivencia las personas que la integran. Constitución no es lo contrario de caos. Se trata de institucionalizar competencias limitadas que definen ese orden y de fijar las reglas básicas en las que descansan las relaciones fundamentales entre los individuos. Una Constitución debe, además, poseer las siguientes características: <sup>13</sup>

- a) Debe establecer las interdependencias entre los grupos y los subsistemas o áreas de desarrollo de la vida de la sociedad. Se trata del criterio de integración en una unidad de áreas parciales de la actividad humana, por

---

<sup>13</sup> KRÜGER, H., «Verfassung» en *Hdsw*, tomo 11, pág. 73 y la literatura allí recogida.



- un lado, y la integración de los grupos sociales constituidos por otro.
- b) Sin duda, una Constitución debe configurar el carácter comunitario de una sociedad para lo que se configura el poder del Estado como único valedor del poder público superior a los poderes privados. La libertad de los individuos descansa precisamente en la efectividad del Estado como garantía y no en su ineficiencia y debilidad. Cuando la configuración del Estado descansa en una Constitución democrática, se precisa de reglas para asegurar que sean realidad esas libertades en cada una de las áreas de una sociedad.
  - c) La Constitución debe garantizar que esa comunidad tenga capacidad de actuación y sea efectiva, para lo que se precisa de una organización eficiente desarrollando instituciones y dotándolas del poder necesario para que facilite una actividad efectiva y eficiente de la comunidad. A lo que debe además añadirse que sea justa la actuación, así como sus resultados.
  - d) En una Constitución se trata de definir los derechos fundamentales y la distribución de poder, asegurando al individuo la posibilidad de actuación libre dentro del marco que asegure esas libertades para todos.

Por ello, cuando la norma constitucional no se refleja en la realidad, es que se realiza la realidad sin Constitución, lo cual no puede aceptarse. La Constitución no puede ser reflejo de una determinada situación real, sino que la realidad pertenece a la Constitución a través de la norma constitucional. De ahí las dos concepciones que posee el término «Constitución»: (a) el describir un estado; (b) el de definir un sistema de normas, un deber ser <sup>14</sup>.

## 2. *La «Constitución económica»*

En torno al tema de la «Constitución económica» existen una serie de teorías o planteamientos en los que necesariamente

---

<sup>14</sup> RINK, G., *Wirtschaftsrecht*, 5.ª ed., Colonia 1977, pág. 18.

debemos detenernos con el fin de formular criterios para enjuiciar la Constitución española.

El concepto de «Constitución económica» se ha desarrollado por las ciencias sociales presentando muy diversas acepciones y contenidos<sup>15</sup>. Su complejidad radica en el hecho de que se incluyen muy diversos componentes como normas, procesos, interdependencia, situaciones económicas y aspectos jurídicos<sup>16</sup>.

Se puede señalar la existencia de dos grandes áreas:<sup>17</sup> la «Constitución económica» propiamente dicha, que afecta a la determinación, dentro de la Constitución y fuera de la misma —en los correspondientes marcos legislativos—, y a la definición de las decisiones fundamentales que afectan a la vida económica y social, esto es, las libertades básicas de elección profesional y de actividad, ordenación del mercado, competencia, garantías de propiedad, etc., en un concepto ya arraigado en la ciencia económica denominado «orden económico». La segunda área afecta a lo que se puede definir como «administración de la economía», que recoge las instituciones y normas jurídicas que regulan legalmente las consecuencias del orden económico.

La primera de las áreas define un marco de ordenación de la vida económica como sistema político-económico; la segunda traduce y da flexibilidad para ajustar a la realidad legal la norma constitucional. De esta manera se puede conseguir la exigencia constitucional de facilitar la norma con carácter más permanente y la exigencia de la realidad de poder ajustar y adaptar la dinámica socioeconómica regulando los procesos reales del marco constitucional.

---

<sup>15</sup> KRÜGER, H., *ob. cit.*, pág. 75.

<sup>16</sup> ZACHER, F., «Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung», en *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*, Festschrift für Franz Böhm, Tubinga, 1965, página 63 y ss.

<sup>17</sup> La literatura más significativa en cuanto al discutido concepto de «constitución económica» es la siguiente: *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Festschrift für F. Böhm, ed. por H. Sauer mann, Tubinga, 1975 EHMKE, H., *Wirtschaft and Verfassung*, Karlsruhe, 1961, BETTERMANN/NIPPERDEY/SCHUENER, *Die Grundrechte*, tomo III, Berlín, 1958, RUPP, H.H., *ob. cit.*

Las teorías más relevantes sobre la «Constitución económica» son las siguientes:<sup>18</sup>

a) Un papel decisivo ha jugado la tesis de la «neutralidad político-económica de la Constitución» o que la Constitución debe ser «neutral» con respecto a la organización de la vida económica. Para los defensores de esta teoría no debe buscarse una contestación en la Constitución y buscan dejar abierta la posibilidad de modificar el orden económico.

Esto es, centrar la decisión sobre la organización de la vida económica en la decisión política y no en la constitucional, o lo que es lo mismo: no hay una garantía constitucional sobre la permanencia de un marco para la actuación económica.

Esta tesis, mantenida sobre todo por H. Krüger<sup>19</sup>, se basa en el juicio de valor de que toda democracia descansa en el relativismo y que no contiene ninguna decisión valorativa, pensamiento proveniente de la Constitución de Weimar<sup>20</sup>.

Esta posición, que implica una no decisión constitucional en el campo de la organización de la vida económica, olvida que los derechos fundamentales individuales de una constitución no son «neutrales», ni pueden tratarse aisladamente de la concepción político-económica, ya que estos derechos son piezas básicas en el orden económico. Así las garantías a la propiedad privada, herencia, libertad profesional, libre movilidad, libertad de asociación, entre otros derechos, configuran ya las piezas de un orden económico determinado, ya que se limitan las alternativas de configuración de otros órdenes económicos<sup>21</sup>.

Esta posición de rechazo de una «Constitución económica» la basan otros autores en la existencia de una dinámica en la economía mayor que la que afecta a la Constitución política,

---

<sup>18</sup> Para un estudio amplio de estas teorías remitimos al lector a las obras siguientes: RUPP, H. H., *ob. cit.*; THIELE, W., *Wirtschaftsverfassungsrecht*, 25 ed. Gotingen, 1974, pág. 9 y ss.; RINK, G., *ob. cit.*

<sup>19</sup> KRÜGER, H., «Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung», reproducido en *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, ed. por Scheuner, 1971, pág. 125 ss.

<sup>20</sup> Ver a este respecto RUPP, H. H., *Grundgesetz...*, *ob. cit.*, pág. 5.

<sup>21</sup> En esta línea rechaza Horst Ehmke la existencia de una «Constitución económica» remitiendo a la Constitución estatal la definición de los derechos fundamentales y considerando como accesorio el derecho económico. (H. EHMKE, *Wirtschaft und Verfassung*, *ob. cit.*, pág. 7.)

y que, dada la importancia ilimitada de la economía para el Estado, rechazan su configuración constitucional.

b) Una segunda tesis, fuertemente defendida por Franz Böhm ya en los años treinta<sup>22</sup>, es la de que el Estado debe dar un marco de actuación a la economía y ordenar su estructura. La exigencia de Böhm descansa en el desarrollo teórico de la escuela neoliberal de Friburgo de Walter Eucken<sup>23</sup> y Wilhelm Röpkke<sup>24</sup>. La Constitución económica debe integrar las ideas políticas sobre el orden de sociedad con las exigencias de organización de la economía. No puede afirmarse ni una posición de «neutralidad» ni una posición de inestabilidad a plazo largo.

Ha sido, sin embargo, Nipperdey<sup>25</sup> el que más se ha opuesto en los años cincuenta a los postulados de «neutralidad» político-económica de la Constitución. Su objetivo ha sido el de introducir el concepto de la economía social de mercado en la Constitución<sup>26</sup>. En la discusión entre Nipperdey y Ehmke, defensores de las dos tesis opuestas, se aprecia en los representantes de la tesis de la «neutralidad» la existencia de un «modelo económico ideal» y un modelo para el que habrá que buscar el nombre adecuado.

Se acentúa claramente en los defensores de la tesis de la «neutralidad» de la Constitución en materia económica el desconocimiento de las estructuras y exigencias organizativas de una economía. Para Nipperdey, por el contrario, la «Constitución económica» se compone de libertades individuales que reflejan un determinado orden económico.

c) Un tercer planteamiento parte de la interpretación de que los derechos fundamentales no son solamente derechos subjetivos, sino que son normas fundamentales del más alto nivel.

El problema se plantea en los términos de si estos derechos

<sup>22</sup> BÖHM, F., *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Tübingen, 1973.

<sup>23</sup> EUCKEN, W., *ob. cit.*

<sup>24</sup> KÖPKE, W., «Staatsinterventionismus», en *Hdstw*, 4.ª ed., 1929.

<sup>25</sup> NIPPERDEY, H. C., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, 3.ª ed., Colonia, 1965.

<sup>26</sup> Sobre la discusión y argumentación de esta tesis nos remitimos a RUPP, H. H., *ob. cit.*, págs. 8-9.

fundamentales como principios jurídicos del más elevado rango tienen o no validez para la legislación económica<sup>27</sup>.

Si se parte de la interpretación de que los derechos fundamentales no son sólo derechos de defensa, sino que imponen obligaciones positivas en la actuación del Estado, significa que éste debe fomentar y crear aquellas libertades personales que pueden conseguirse en el actual momento.

La actuación del Estado puede consistir en el «Daseinsvorsorge», en el apoyo al individuo cuando se produzca la necesidad (por ejemplo, invalidez, enfermedad, etc.) o en la interpretación de la actuación del Estado evitando *a priori* el que se produzcan tales situaciones.

Al abandonar la interpretación de los derechos fundamentales como expresiones de carácter negativo y considerarlos como principios jurídicos, como «*Leitmaximen*», se les dota con fuerza configuradora en estrecha correspondencia con los principios políticos básicos de las libertades individuales. Estas libertades expresadas constitucionalmente como libertades de asociación, información, del derecho de propiedad y el de herencia, de elección profesional y de actividad económica, no establecen solamente la relación entre ciudadano y Estado, sino que exigen su validez en la configuración del derecho privado.

En este sentido, un determinado orden económico se mide con la métrica de si corresponde o no a las garantías de las libertades individuales. La «Constitución económica», en este sentido jurídico, no se plantea si corresponde a la situación económica real, sino si determinadas estructuras y principios del orden económico corresponden a los principios que recoge la Constitución. El orden económico está sujeto a los derechos fundamentales y estos derechos fundamentales deben considerarse en la configuración del orden económico.

d) Este planteamiento debe, sin embargo, completarse con la consideración, en una moderna sociedad industrial, caracterizada por una amplia división del trabajo, no sólo por la interpretación individualista de los derechos fundamentales, sino considerando la existencia de interdependencias sociales que afectan a las libertades individuales. Es preciso recoger la «dimensión funcional» del sistema económico y social si se quieren

---

<sup>27</sup> Ver RRPP, H. H., *ob. cit.*, págs. 11 y ss.

alcanzar precisamente los objetivos perseguidos por los derechos fundamentales.

En segundo lugar, un orden económico no es sólo un ejercicio jurídico, sino que se sitúa en una sociedad en un momento concreto y con unas condiciones reales dentro de las cuales debe realizarse. Por lo que el orden económico no puede deducirse vía de una exégesis jurídica partiendo de los derechos fundamentales y estableciendo un modelo básico universal de Constitución económica que sirva de referencia para medir el orden económico, su bondad o desacierto, sino que deberá tener en cuenta el marco real. La relación «norma-realidad» constituye un problema abierto, pues un desconocimiento de la evolución socio-económica real lleva al vacío a la ordenación jurídica.

Lo que sí debe y puede afirmarse es que para todo Estado la Constitución de su economía posee una importancia decisiva y que, dada su mutua interdependencia entre Estado y Economía, no puede, en ningún caso, pensarse que con una forma de Estado puede combinarse una Constitución económica cualquiera. Precisamente en una sociedad pluralista caracterizada por un criterio político democrático debe concederse mayor importancia a la Constitución económica que en otras formas políticas. La defensa de las libertades políticas exige la defensa de las libertades económicas dentro de la actuación de protección que el Estado debe realizar para limitar los egoísmos de individuos y grupos sociales. Si en una sociedad caracterizada por una concentración del poder político la incidencia de la vida económica es secundaria, en una forma de sociedad pluralista dependerá su propia existencia del logro del orden económico que contribuye a su estabilidad y dinámica. La democracia pluralista es una de las formas de Estado más sensibles al orden económico.

### 3. *Orden económico: Características determinantes*

Sobre la definición de «orden económico» y su diferenciación con «sistema económico» existen diversas acepciones, identificando unas veces ambos conceptos y en otros casos ordenán-

dolos de diversas maneras<sup>28</sup>. A nuestros efectos partimos de la definición de «sistema económico» de Werner Sombart<sup>29</sup>, en la que entiende por sistema económico una unidad congruente en la forma de actuación económica y en la que las partes fundamentales de la economía presentan una determinada configuración que se caracteriza por una forma de concebir la economía, por una determinada organización y por una determinada técnica. Esto es, cuando las actuaciones en el campo de la economía son homogéneas tanto en cuanto a la fundamentación como a los comportamientos y en cuanto a la organización.

A la hora de definir una «Constitución económica», el cometido fundamental consiste en determinar cuáles son los principios estructurales que configuran los diferentes órdenes económicos, cuáles son los sistemas económicos que los componen y cuál es la forma de resolver sus interdependencias y deslindar sus áreas respectivas de actuación.

La economía necesita de un orden en su configuración y en su funcionamiento. Para lo que deben distinguirse claramente dos grandes áreas:

Por un lado, a la economía le interesa saber cuáles son los principios, las estructuras, las instituciones y la organización que crean las medidas para su funcionamiento; por otro lado, le interesa también la realización de los procesos económicos. De ahí que se distinga hoy entre una política económica institucional y una política económica de proceso. La que aquí nos ocupa en la Constitución es la primera y no la segunda. Se trata,

---

<sup>28</sup> En cuanto a la definición de «orden económico» y sistema económico nos remitimos a las siguientes obras: MÜLLER-ARMACK, A., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, 2.ª ed., Berna, 1976. TUCHTFELD, S., *Soziale Marktwirtschaft und Wandel*, Friburgo, 1974. LUTZ, V., *Central Planning for the Market Economy*, Londres, 1969. EUCKEN, W., *ob. cit.* HEIMANN, E., *Wirtschaftssysteme und Gesellschaftssysteme*, Tubinga, 1953. WEDDIGEN, W. (ed.), *Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung*, Berlín, 1950. BÖHM, F., *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Tubinga, 1950. PREISER, E., *Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung*. Gotingen, 1955. KÜNG, E., *Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatliche Wirtschaftspolitik*, Berna, 1941. GIERSCH, H., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Wiesbaden, 1960. MÜLLER-ARMACK, A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, 2.ª ed., Hamburgo, 1948. *Soziale Marktwirtschaft-Ordnung der Zukunft, Manifest 72*, ed. por Erhard, L. y Müller-Armack, A., Berlín, 1972.

<sup>29</sup> SOMBART, W., *Der Moderne Kapitalismus*, 2.º tomo, Berlín, 1975.

pues, de definir quién tiene el poder de configuración de la actividad económica, dentro de qué límites puede configurar y de qué forma configura, de manera que incida con sus decisiones en el acontecer económico.

La organización de la actividad económica se realiza dentro de un marco de derechos constitucionales y políticos que debe facilitar el sistema de valores del que se deduzcan las normas a las que están sujetos en sus diferentes papeles los agentes económicos como individuos o como asociaciones: así los empresarios, el Estado, los sindicatos, etc. Estas regulaciones normativas configuran instituciones permanentes (por ejemplo, el sistema monetario) y sistemas sociales (sindicatos, empresas, centros de trabajo, etc.). El conjunto define el orden económico como normas válidas que regulan la actividad económica.

En una sociedad la configuración de un orden económico no es discrecional, sino que además de estar sujeto a la ordenación política, tiene que orientarse a las condiciones dadas y a los comportamientos económicos. No son solamente las normas sino también los sistemas de valores los que hacen que pueda realizarse un determinado tipo de organización económica.

Dentro del orden económico deberá quedar definida la capacidad de intervención del Estado en la economía como una de las cuestiones fundamentales que configuran el marco de libertades para la actuación privada. Los principios constitucionales deben limitar la actividad estatal de manera que las intervenciones del mismo tengan lugar dentro de la Constitución mediante su formulación en leyes que no sean anticonstitucionales. Sin duda, son muchos los derechos fundamentales que inciden en la determinación del contenido y límites de la actividad estatal, pero deben destacarse en una Constitución los siguientes: el principio de defensa de la personalidad; la libertad profesional; la garantía de propiedad; la libertad en la actividad económica; la libertad de asociación y de coalición, entre otras; principios que imponen límites a la acción estatal.

Si bien no puede afirmarse que para una sociedad exista un solo orden económico, lo que sí puede señalarse es que ciertamente pueden establecerse, dentro de los límites que marcan los derechos constitucionales individuales y según se valoren o ponderen los objetivos económico-sociales del sistema de socie-



dad, modificaciones alternativas de ordenamiento económico. Bien entendido que no puede afectar tanto a los fundamentos y organización de la vida económica, sino más al proceso económico.

Un partido político en el poder tratará de orientar el orden económico a los objetivos de su programa, pero lo que no puede es alterar los fundamentos. Y ello es fundamental, ya que la economía no puede estar sujeta a variaciones cada cuatro años, sino que tiene que regirse en base a un orden económico que sea soporte para diferentes programas políticos dentro de un amplio espectro democrático pluralista. Un orden económico debe ser un sistema abierto y flexible en cuanto a dar respuesta a los problemas y ofrecer soluciones a largo plazo. Si no se le da consistencia con un horizonte económico superior al que pueda ser el horizonte político del partido en el poder, la incertidumbre rodeará toda la vida económica y consecuentemente no será posible un desarrollo eficiente y constante ni de la economía ni de la sociedad.

#### 4. *Consideraciones generales sobre la Constitución económica*

Se pueden resaltar las siguientes afirmaciones:

- 1) La organización de la vida económica no es neutral con respecto a la Constitución. No pueden concebirse mentalmente utopías de organización económica para las que se busca o se quiere «construir» el hombre. La vida económica debe organizarse cara a un sistema de objetivos de la sociedad que se recojan en derechos fundamentales individuales y en una realidad con unos comportamientos y unos recursos dados.
- 2) A una forma de orden de sociedad no puede asignársele indiscriminadamente cualquier tipo de organización económica. Existe una fuerte limitación, por lo que a un orden de sociedad le corresponde una determinada forma de organizar la vida económica. Lo que sí existe es la posibilidad de diferentes combinaciones

- del sistema de objetivos de la política económica, pero manteniendo los límites impuestos por la Constitución.
- 3) Cuando se habla de «Constitución económica» se entiende la definición del orden de la economía en cuanto a la forma de organización, reparto de poder de las instituciones y delimitación de la actividad estatal. Esta organización se recoge en una amplia normativa que asegura las funciones de individuos y grupos sociales, pero existen componentes que afectan al comportamiento de las personas que participan en el proceso económico. Junto a la normativa limitadora, y en su caso sancionadora, se debe producir necesariamente, sobre todo en una sociedad pluralista, el que los comportamientos de los sujetos e instituciones económicas se ajusten a los principios del orden económico establecido.
  - 4) La «Constitución económica» constituye la base para un orden de sociedad, recogiendo la misma en la Constitución y en leyes que se desarrollan dentro de los límites constitucionales que afectan al individuo.
  - 5) Un orden de sociedad puede optar entre limitadas formas de organización económica, pero que, sin embargo, son modificaciones alternativas de aquella estructura que define la normativa constitucional. Lo que no puede admitir son formas de organización que implican otro orden de sociedad o que son anticonstitucionales por lo que respecta a los derechos individuales. La opinión generalizada es la de recoger en la Constitución los principios y organización del orden económico, dando mayor flexibilidad a la adaptación de la realidad económica. Una rigidez normativa en la Constitución puede dificultar la necesaria adaptación de la norma a la realidad. Pero también una amplia laguna constitucional plantea serias incertidumbres sobre las posibles libertades económicas y, en particular, la posibilidad de intervención estatal con el cambio de un programa político.

- 6) La vida económica exige un largo horizonte que sólo puede asegurarse cuando las opciones políticas dentro de un determinado espectro afirman un orden económico que garantice los derechos individuales.

### III. ALTERNATIVAS DE ORDEN ECONÓMICO

#### 1. *Consideraciones teóricas y estructuras del orden económico*

Si se quiere analizar cuáles son las posibilidades de que se dispone para configurar un orden económico, es de interés conocer cuáles son sus estructuras y posibles alternativas. La teoría de la política económica se ocupa de la problemática del orden económico, definiendo una tipología de formas ideales de configuración de la organización económica<sup>30</sup>. Para ello se seleccionan una serie de elementos relevantes que caracterizan a las diferentes formas de ordenación económica. Estos componentes relevantes son en principio los diferentes objetivos que persigue la política económica, a los que debe orientarse la ordenación de la vida económica y la aplicación del orden económico en las situaciones concretas.

Los tipos ideales desarrollados por Eucken son el de una economía de mercado y el de una economía administrada centralmente. El segundo se caracteriza por el principio de la actuación colectiva, afectando a la propiedad (individual o colectiva), a la actividad económica inter-personal (libertad de contratación o actuación determinada centralmente) y a la relación entre Estado e individuo.

En el primero, los planes de la actuación económica los establecen cada una de las unidades económicas que configuran el conjunto económico. En el segundo, son una o varias instancias centralizadas las que asumen la tarea de establecer los

---

<sup>30</sup> En W. Eucken se inicia en la escuela de Friburgo la preocupación por el análisis del orden económico. Ver W. EUCKEN, *Wirtschaftspolitik*, 2.ª ed., Tübinga, 1950.

planes económicos. La coordinación de las actuaciones de cada uno de los sujetos se realiza en el mercado o en las instancias centralizadas.

La forma en la que se resuelve la función de coordinación de las actuaciones económicas es la que definen los órdenes económicos:<sup>31</sup>

- 1) *La economía de mercado*, en la que el Estado actúa como organizador de la cooperación entre las unidades económicas, que de forma descentralizada y autónoma establecen sus planes de actuación económica. Los miembros componentes de la organización económica poseen libertad para sus actuaciones y se coordinan a través del mercado. El medio o instrumento que sirve para tal coordinación es el precio y el control de este proceso económico lo ejerce la competencia.

Esta organización económica puede darse en situaciones en las que el mecanismo de control funciona, como puede ser en una economía de mercado con competencia perfecta, pero también puede darse en situaciones de competencia imperfecta. De aquí la intervención del Estado para evitar situaciones de dominio del mercado, para estabilizar la coyuntura, para una mejor distribución de la renta y para asegurar un sistema de seguridad social. A esta forma de organización de la economía se la define como economía de mercado dirigida.

- 2) *La economía administrada centralmente* implica una organización centralizada de las decisiones económicas cuya coordinación la realiza, en lugar del mercado, un sistema burocrático que utiliza la prescripción como instrumento de coordinación y el control lo ejerce un sistema jerárquico de poder. En la realidad, este tipo de organización económica se presenta en diversas variantes que van desde una centralización total de todos los planes económicos, a formas de organización con descentralización en algunas áreas, tales

---

<sup>31</sup> GÄFGEN, G., *ob. cit.*

como libertad de consumo, de elección del puesto de trabajo, con libre disponibilidad del ahorro privado, etcétera.

- 3) *La economía autogestionaria* se presenta como una forma intermedia entre mercado y prescripción, realizando la coordinación en base a la negociación entre las diferentes unidades económicas. Plantea un tipo de organización en la que en diferentes instancias se definen los posibles grupos que entran en la negociación, convirtiéndose estas instancias en coordinadoras. La necesidad de una instancia central coordinadora con capacidad de decisión es la única posibilidad para el funcionamiento del sistema.
- 4) Por último, la forma menos adecuada para la organización de la vida económica, *la democracia económica total o pura*. En este tipo de organización la determinación del plan económico de cada una de las unidades que participan en el proceso depende de la aprobación de todos o de una mayoría. Por lo que cada uno de los responsables de los planes singulares debe someterse al plan global como en una economía administrada centralmente.

Estos tipos de formas de organizar la economía no se presentan generalmente en su estado ideal, sino que los sistemas políticos pluralistas plantean órdenes económicos que incluyen varias de estas formas de organización. El gran problema que se presenta, sobre todo en las economías de mercado, es el efecto distorsionador que frecuentemente plantea una mezcla de los elementos de coordinación. Y ello debido a que una coordinación en una área a través de la intervención del Estado acarrea por las interdependencias existentes nuevas exigencias de sustituir el mecanismo del mercado por el de la burocracia <sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> La posición liberal está representada por los planteamientos de L. VON MISES, y F. A. HAYEK. Se puede ver un mayor detalle en las publicaciones siguientes: GÄFGEN, G., *ob. cit.* MÜLLER-ARCMACK, A., *Wirtschaftsordnung, ob. cit.* TUCHTFELD, E., *Soziale Marktwirtschaft, ob. cit.* DÜRR, E., «Fundamentos de la Economía Social de Mercado», *ESIC-Market*, 1978. GARCÍA ECHEVARRÍA, S., *Economía social de mercado...*, *ob. cit.* Ver S. GARCÍA ECHEVARRÍA, *Política de clases medias empresariales* (manuscrito), 1978.

## 2. *Características y estructuras básicas de una economía social de mercado*

Si queremos disponer de criterio para enjuiciar el planteamiento económico realizado en la Constitución española es preciso hacer referencia a un orden económico determinado. Al realizar esta selección estamos sin duda procediendo a una valoración de un orden económico que consideramos como el más adecuado en el actual momento histórico y básicamente por los siguientes motivos:

- 1) Constituye el orden económico que mejor cumple con las exigencias de libertad, justicia y eficacia que impone un sistema pluralista de sociedad.
- 2) A una descentralización política ofrece este orden económico una adecuada descentralización económica, con lo que contribuye a la distribución de poder.
- 3) Facilita una dinámica económica y social que puede asegurar una eficiente utilización de los recursos y unos niveles de eficacia económica y social necesarios para una sociedad pluralista.
- 4) Se trata de un orden económico congruente con los derechos fundamentales asegurados al individuo por la Constitución.
- 5) Es un sistema abierto que recoge la dinámica social dando respuesta y adaptándose sin pragmatismo a las exigencias de la sociedad.
- 6) Implica, eso sí, un comportamiento responsable de los individuos y grupos sociales que participan en el proceso económico-social, esto es, exige comportamientos que acepten la responsabilidad que les corresponde, dentro del principio de paz social.

Las características fundamentales que configuran un orden de economía social de mercado, que es el orden al que aquí nos estamos refiriendo, son las siguientes:

- 1) El mecanismo de coordinación de las decisiones des-

centralizadas lo constituye el mercado, por lo que debe asegurarse el funcionamiento del mismo.

- 2) Debe asegurarse la libertad de acceso al mercado eliminando los obstáculos que pudieran existir, esto es, asegurar la libertad de la actividad económica.
- 3) Debe asegurarse la estabilidad monetaria.
- 4) Debe existir constancia en la política económica, dentro de la dinámica de los procesos sociales, con el fin de delimitar los riesgos de los partícipes en los procesos económicos a aquellos riesgos que corresponden a sus decisiones.
- 5) Debe garantizarse la propiedad privada de los medios de producción, lo que debe implicar la responsabilidad de la propiedad correspondiente a sus oportunidades de rendimiento, asegurando que estos resultados correspondan a las aportaciones reales al mercado.
- 6) Libertad de actuaciones contractuales.

Para que pueda realizarse este orden de economía social de mercado, debe garantizar el Estado con su actuación:

- 1) La capacidad de la competencia en los mercados para que funcione como mecanismo de control, y ello mediante control de los monopolios y oligopolios, esto es, evitando o reduciendo la concentración de poder en los mercados, ordenando, completando y fomentando la competencia.
- 2) El Estado debe actuar en el proceso de distribución, corrigiendo los resultados del mecanismo del mercado mediante una política de rentas y patrimonial.
- 3) La actuación del Estado debe realizarse en el campo coyuntural, con el fin de dar constancia a los procesos económicos.
- 4) El Estado interviene en las actuaciones estructurales cuyas funciones o actividades no pueden realizarse vía del sector privado por su riesgo indefinido o por su largo período de tiempo.
- 5) El Estado es el portador de una política social que asegure las prestaciones necesarias a los individuos

cuyas necesidades no pueden resolverse vía mercado y garantice un sistema social que afirme la propia libertad individual.

En este orden de economía social de mercado el problema fundamental radica en la determinación de los límites de la actuación del Estado. Ciertamente que estos límites entre la actividad del Estado y la privada son fluidos, pero deben definirse.

El criterio de intervención de este orden es el que las medidas que se adopten sean «conformes al mercado», esto es, que tales medidas estatales se integren en el mecanismo del mercado y que no lo sustituyan. O lo que es lo mismo, que el mecanismo de mercado no sea sustituido por el sistema burocrático. Así, por ejemplo, una ayuda a sectores de la población necesitados no debe darse mediante subvenciones globales a los procesos de producción, sino que debe ser una ayuda directa al individuo. De esta forma no se incide en los mercados parciales y se soluciona el problema social. O en el caso de crisis estructurales, la intervención del Estado debe ser de ayuda para la adaptación estructural y no una intervención de mantenimiento de estructuras ineficientes.

Este concepto de «conformidad al mercado» de las intervenciones estatales tropieza con dificultades cuando no se trata de medidas directamente implicadas con un mercado o con los objetivos de eficiencia, sino que se refieren al mantenimiento y desarrollo del propio orden de una economía social de mercado. Esto es, cuando se trata de medidas de política de sociedad que exigen planteamientos de carácter global. Tales medidas se refieren a la necesidad de fomentar una política de clases medias empresariales, una política de formación de patrimonio, una reestructuración de núcleos industriales y de procesos productivos, medidas todas ellas que constituyen una clara contribución a la estabilización del orden económico y de la propia sociedad.

*Este orden económico implica por tanto:*

a) Un sistema de economía de mercado para desarrollar aquellas actividades con un acentuado componente económico



mayor precisión mediante la creación de la normativa reguladora que garantice a las unidades económicas la «certidumbre-marco» que precisan para enjuiciar su propia incertidumbre, la que le corresponde a cada unidad económica singular. Si no se consigue reducir la incertidumbre del sistema global, difícilmente puede exigirse a las unidades singulares que acepten en su actuación económica la incertidumbre de su actuación. Así no puede funcionar una organización económica.

#### IV. EL ORDEN ECONÓMICO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

##### 1. *Consideraciones generales*

De lo anteriormente expuesto sobre la Constitución y el orden económico, podemos deducir que la «Constitución económica» se desarrolla con cierta independencia de la Constitución política y que existe el peligro de que la primera trate de sustraerse a las exigencias de la segunda. Pero además de esta tendencia, se plantea el problema de cómo puede vincularse la «Constitución económica» a la Constitución política. Ciertamente es que se necesitan magnitudes de medida para poder enjuiciar con base a la ley fundamental, que es la Constitución, las leyes económicas. Es preciso poder determinar los límites de organización de la vida económica con el fin de dar certidumbre sobre las actuaciones del Estado y de la Economía. Nadie puede negar la potencia política de la economía para resolver las funciones de una sociedad. Por lo que se debe tratar de armonizar en la normativa económica las posibilidades de la actuación estatal en este campo con las libertades de actuación políticas y económicas de los ciudadanos<sup>33</sup>.

El análisis del proyecto de Constitución española<sup>34</sup> se realiza distinguiendo el articulado que se refiere a derechos indi-

<sup>33</sup> MESTMÄCKER, E. J. «Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung», en *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, ob. cit.

<sup>34</sup> Se basa este análisis en el texto del proyecto de Constitución que se inserta como apéndice en este número de *Libre Empresa*.

que permite el funcionamiento del mercado como mecanismo de coordinación.

b) Un sistema burocrático, en cuanto se refiere a la intervención del Estado en las tres facetas siguientes:

- 1) En la realización de determinadas funciones sociales y económicas directamente, en especial la organización del sistema de seguridad social y las actuaciones económicas estructurales cuya solución no es posible vía mercado, al menos en una gran parte.
- 2) En la realización de funciones de fomento y vigilancia con el fin de que se cumplan las reglas que harán posible el funcionamiento del mercado.
- 3) En la contribución a la estabilidad de la sociedad mediante actuaciones globales en favor de determinados grupos sociales.

c) Un comportamiento coherente de los grupos sociales implicados en el proceso, aceptando las correspondientes responsabilidades en la organización económica.

Esta ordenación de la vida económica encuentra su principal dificultad en la matización y delimitación de la actuación del Estado, debiendo fijarse el criterio legitimador de las intervenciones estatales en el espacio y en el tiempo y tratando de analizar las posibilidades de colaboración entre Estado y Economía respecto de aquellas funciones que no se satisfarían con la misma eficacia social y económica por uno solo de ambos. Sin embargo, esta tendencia unívoca a la cooperación debe contar con la contrapartida de una clara presentación de cuentas, una clarificación de derechos y obligaciones.

Sin duda, puede una Constitución pluralista buscar variaciones a este orden económico, puede sustituir mercado por burocracia, pues dentro de los derechos fundamentales que concede la Constitución al individuo hay un cierto margen de actuación, pero el orden de una economía social de mercado es hoy el que mejor estructura ofrece. La eficacia económica y social será la que verdaderamente garantice la estabilidad de un orden de sociedad pluralista. Por ello, es necesario que se fije más allá de la propia Constitución el marco económico con

viduales que de forma indirecta limitan las posibilidades de configuración de la actividad económica y, por otra parte, aquel articulado que hace directamente referencia a la actividad económica. Una vez realizado este análisis, trataremos de esbozar cuáles son las medidas legislativas necesarias para dotar a nuestro país de una «Constitución económica» unívoca en cuanto al marco de la organización económica. Se trata, pues, de la legislación que debe aclarar y definir el orden económico español.

## 2. *Texto del articulado referente al orden económico*

### A. *Textos directamente determinantes del orden económico*

Los artículos directamente determinantes del orden económico son los siguientes:

*Art. 38.* «Se reconoce la libertad de empresa en el marco 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.»

*Art. 128.* «1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.»

*Art. 130.* «1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.»

*Art. 131.* «1. 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.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.»

### B. *Textos indirectamente determinantes del orden económico*

Se refieren a los derechos fundamentales que la Constitución concede al individuo y a las asociaciones libremente formadas y que se recogen en el siguiente articulado: <sup>35</sup>

*Art. 7.* «Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.»

*Art. 9.* «2. 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.»

*Art. 10.* «1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.»

*Art. 19.* «1. Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.»

*Art. 22.* «1. Se reconoce el derecho de asociación.»

---

<sup>35</sup> Sin duda existen otros artículos que también afectan a los derechos constitucionales. Se pudiera decir que el conjunto de la Constitución, pero aquí nos limitamos a los que más directamente afectan a la actividad económica.

*Art. 33.* «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. 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.»

*Art. 37.* «1. La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

2. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.»

*Art. 129.* «2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.»

### 3. *Análisis crítico de la configuración propuesta de ordenamiento económico en la Constitución española*

Este análisis del orden económico puede realizarse destacando los elementos que pueden considerarse como relevantes para la definición de un orden económico de economía social de mercado y que son los siguientes:

#### A. *Descentralización de las decisiones económicas*

El art. 38, al reconocer la «libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», implica el reconocimiento tácito

de una descentralización de las decisiones económicas en las unidades singulares que participan en el proceso económico. Y, más específicamente, se refiere a las unidades de producción, a las que les concede «libertad de empresa», que debe ser interpretada, desde el punto de vista del orden económico, como la capacidad de configurar libremente sus planes de actividad económica, de realizar estos planes económicos bajo su propia responsabilidad y riesgo, lo que a su vez debe ser compensado con las oportunidades de beneficio.

Quiere ello decir que, cara a la configuración del orden económico, se reconoce explícitamente el criterio de descentralización de las decisiones, de la autonomía empresarial en la determinación de sus planes económicos, de libertad en la actuación en el proceso económico, de asumir sus riesgos y las oportunidades de beneficio.

Con este artículo debe quedar, pues, implícito que se reconoce al mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones descentralizadas, que el precio es el instrumento de coordinación y que la competencia es el instrumento de control.

Esta organización descentralizada de las actuaciones individuales en la vida económica viene, además, garantizada constitucionalmente por los derechos individuales reconocidos en la Constitución, principalmente «el derecho a la propiedad privada y a la herencia» (art. 33), el derecho a la libertad individual y de los grupos que libremente se configuren (artículo 9.2), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1), el derecho a la libre movilidad (art. 19.1), el derecho de asociación (art. 22.1) y el derecho a la libre asociación sindical y empresarial (art. 7).

Ahora bien, cuando se reconoce la «libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», debe quedar bien entendido:

1.º Que la empresa toma sus decisiones de forma descentralizada y bajo su responsabilidad en todos los órdenes, no sólo por lo que se refiere al proceso interno de la combinación de los factores de producción, sino también por lo que afecta a la alocaión de los recursos necesarios para el desarrollo de esa actividad. Por tanto, si los mercados en los que debe proveerse de los factores de producción están intervenidos o limi-

tados, si se encuentran sujetos a criterios de distribución ajenos a los que exige el funcionamiento de un mercado, se restringen radicalmente las posibilidades de desarrollo de una actividad empresarial descentralizada. Así, si existe un control de inversiones directo, o bien autorizaciones administrativas de la más diversa índole, si el mercado de capitales se encuentra controlado, si el sistema fiscal debilita demasiado las posibilidades de autofinanciación, sobre todo en la política de amortizaciones, si el marco de las relaciones laborales hace imposible acompañar las exigencias empresariales, no podrá hablarse de una actuación en el marco de la economía de mercado.

Nadie discute hoy —como más adelante se expone— que el Estado debe regular e intervenir en diferentes mercados, tales como en el monetario, el laboral, el fiscal, etc. El problema es más de definir cuándo esta intervención, que debe buscar precisamente el asegurar las libertades individuales, restringe éstas de tal manera que es imposible hablar de una descentralización de la actividad económica, de una responsabilidad de la empresa. Esta limitación constituye hoy, por ello, precisamente, el aspecto definitivo en el paso de un orden económico a otro.

2.º Si bien en el artículo 38 mencionado queda claramente definida la característica determinante de una descentralización de las decisiones económicas, y ello sin ningún lugar a equívocos, nos encontramos con los artículos 128,2 y 131, que invalidan total o parcialmente esta concepción descentralizada de la vida económica.

Cierto que el artículo 128,2 se limita a facultar al legislativo para que pueda, mediante ley, «reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio...», pero ello después de proclamar en forma general que «se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica». Puede argumentarse con el criterio de que el sector público solamente actuará cuando el legislativo defina o considere que la actividad de que se trata constituye un «servicio esencial» o «monopolio». Es decir, como la referencia a «recursos o servicios esenciales» carece en economía de un contenido determinado, la decisión sobre la activación del sector público sólo dependerá del criterio del legislativo, con lo que

vendrá determinada por factores políticos y no económicos.

Por lo que la «libertad de empresa» solamente se dará cuando no sea considerada su propia actividad o las actividades de las que la empresa se abastece en forma de recursos de producción, como servicios esenciales o actividades monopolistas. Precisamente a este último aspecto debe añadirse que ciertamente una situación de monopolio implica un poder económico en el mercado que es incompatible con una economía de mercado. Pero ésta afecta tanto al sector privado como al sector público.

3.º Pero es que, además, este reconocimiento en el artículo 38 de «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» se encuentra limitado por el artículo 131, en el que el Estado se reserva, mediante ley, el poder «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas...».

Aunque la problemática de la planificación se expondrá ampliamente más adelante, a la actividad planificadora se le pueden dar dos contenidos altamente diferenciados con respecto a las posibilidades de ejercer o no una descentralización de las decisiones económicas: por un lado, puede entenderse por «planificar la actividad económica general» la definición por el Estado del marco económico general dentro del cual la empresa puede adoptar libremente sus decisiones de planificación de su propia actividad. Esto es, define no sólo el ordenamiento económico global, sino también el ordenamiento de áreas concretas como la laboral, fiscal, monetaria, etc.

Pero también puede, en segundo lugar, entenderse por «planificar la actividad económica general» que el Estado asume la definición de los procesos económicos de manera que a cada empresa se le sustituya o restrinja fuertemente su capacidad de decidir libremente sobre su actividad mediante instrucciones emitidas por instituciones estatales. Esta planificación de los procesos económicos puede realizarse de muy diferentes formas e intensidades, desde la fijación de precios a los recursos o a los productos hasta la asignación de funciones cuantitativas y cualitativas determinadas.

Quiere esto decir que, dada la estructura constitucional de los artículos 38, 128 y 131, la posibilidad de asegurar el que



las decisiones económicas se realicen de forma descentralizada está en manos del legislativo que, por ley, puede alterar este principio clave del ordenamiento económico.

Por último, queda planteado en la Constitución, en su artículo 128,2, que los poderes públicos podrán «acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general». El problema es el de definir qué se entiende por intervención y si ésta se orienta a la legislación vigente de 1939, sobre la capacidad del Estado de intervenir el funcionamiento de las empresas con el fin de salvar situaciones determinadas. Sin duda, tal actuación estatal no es viable dentro de una economía de mercado, según la cual el Estado debe acudir a resolver los problemas planteados por una empresa a su personal, pero no asumir riesgos económicos y de gerencia cuyos resultados pueden ser desconocidos. Aquí se plantea generalmente más un problema de saneamiento empresarial, en unos casos, y de reestructuración o reconversión, en otros. La asunción por el Estado de actividades que no puedan acometerse por estas vías supone el mantenimiento de unidades productivas, lo que implica por parte del Estado un intervencionismo, no ya sólo en la empresa sino también en el sector o en la alocaación de los recursos.

Además, el criterio de «interés general» plantea tal indeterminación económica que admite, según los programas políticos, muy diversas interpretaciones. Esto es, puede ir desde intervenciones puntuales en situaciones críticas a intervenciones en empresas que desarrollan actividades que puedan considerarse de «interés general» en ese momento. En cualquiera de los casos, se trata de una actuación no conforme a la concepción de una economía de mercado.

### B. *Garantías de la competencia*

Si se opta, como señala el art. 38, por un sistema de economía de mercado, el asegurar y fortalecer la competencia constituye una de las cuestiones vitales de tal forma de organización de la vida económica. Es más, el propio art. 38 señala que «los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio», lo que debe asegurar que el Estado ejercerá su intervención fomentando la competencia, limitando la concentración de poder

económico en los mercados, en particular, regulando las formas monopolistas y oligopolistas que inciden en los niveles de la competencia, limitando su propia actuación en los mercados que distorsione su funcionamiento y adoptando medidas que favorezcan, mediante una política de clases medias empresariales, un equilibrio de acceso al mercado.

Todo ello debe, naturalmente, reflejarse en una normativa legal que permita traducir a la realidad económica esta garantía y protección de la organización de un sistema de economía de mercado, esto es, que la vida económica se organiza bajo el criterio de libertad económica.

Una ley que regule la competencia debe asegurar el funcionamiento del mercado en base a la actuación de un Tribunal de la competencia, vigilando la concentración de poder y facilitando la flexibilidad en el acceso a los mercados. La competencia no sólo afecta a las economías privadas, sino que debe también alcanzar a la actividad estatal cuando la misma se realiza en los mercados de bienes y servicios. La incidencia de las actividades estatales en los sectores en los que actúa puede llevar frecuentemente a la anulación del mercado y a una creciente intervención.

### *C. Garantías de la propiedad privada*

Uno de los fundamentos para una economía de mercado es la garantía de la propiedad privada de los medios de producción. En el art. 33 «se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia», lo que significa asegurar la garantía de la propiedad privada de los bienes de producción como base indiscutible de la economía de mercado.

El Estado garantiza estos derechos con las limitaciones que pudieran establecer las leyes. Una modificación trascendente de estos derechos por la vía de la interpretación extensiva del concepto «función social», que «delimitaría su contenido» según añade el citado artículo 33 en su apartado 2, tropezaría con el propio artículo 38 al definir el sistema de economía de mercado como la forma de organización de la vida económica. Así, no puede decirse que las unidades singulares son independientes en la elaboración de sus planes económicos si no

son independientes en las decisiones de inversión y de su financiación. Una economía de mercado no funciona si no hay independencia patrimonial.

Esta garantía de la propiedad privada, dentro de las exigencias constitucionales de su ejercicio de acuerdo con la «función social» de aquel derecho, debe verse, además, completada con la referencia que hace el artículo 129,2 a la configuración patrimonial en manos de los trabajadores: «los poderes públicos... también establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.»

Sin duda, la diversificación patrimonial constituye uno de los principios de la economía social de mercado. La política patrimonial, junto con la política de rentas, forman los dos instrumentos en manos del Estado para corregir los efectos negativos que se producen en los procesos de producción. La política patrimonial posee dentro de este orden económico dos efectos fundamentales: en primer lugar, no sólo produce una desconcentración del poder económico, sino que constituye un elemento clave de estabilidad en una sociedad pluralista; en segundo lugar, una verdadera política patrimonial, debidamente concebida y ejecutada, aumenta las posibilidades de dotación con capital propio a las empresas, con lo que, además de conseguir una más amplia participación, se asegura el crecimiento empresarial.

Problema diferente es el que plantea por qué medios o con qué instrumentos se realiza esta política patrimonial, ya que las posibilidades son muchas (así, por ejemplo, vía salario-inversión, fomento en base de medidas fiscales, etc.); en la instrumentación de la política patrimonial deberá necesariamente considerarse que debe ser un proceso que se base en las decisiones libres del individuo, que no lleve a través de su institucionalización a una concentración de poder económico, y que su configuración se efectúe en base a múltiples instrumentos.

#### D. *Intervención del Estado en la economía*

Uno de los principales problemas que se plantean al orden económico es la definición del papel del Estado, tanto en la

organización de la vida económica, en su ordenación, como en los procesos económicos, en el desarrollo de la actividad económica. Nadie puede hoy poner en duda la necesidad de la actuación del Estado en la vida económica; sin embargo, también debe completarse esta afirmación con el hecho de que deben fijarse límites para tal actuación, límites que, pese a no tener carácter definitivo, pues cada sociedad en cada momento ha de hacer frente a diferentes problemas, deben, sin embargo, establecerse.

Y ello, fundamentalmente, para que la economía conozca cuáles son a largo plazo las posibilidades para una actuación económica independiente y para eliminar las incertidumbres provenientes de la actuación del Estado. Esta delimitación entre Estado y economía debe, al menos, consistir en determinar los campos de actuación de aquél en la economía y también las formas en que se realiza tal actuación <sup>36</sup>.

La intervención del Estado en una economía de mercado puede, en teoría, abarcar los siguientes campos:

- 1) Determinar el orden económico para el conjunto de la economía y para cada una de las áreas parciales de la misma.
- 2) Descentralizar y atribuir poderes a las diferentes instituciones que deciden en el proceso económico.
- 3) Establecer las normas, y las sanciones en su caso, que regulen el funcionamiento de la competencia.
- 4) Intervenir en los procesos coyunturales de infraestructura y de adaptaciones estructurales, facilitando, en este caso, tanto a los individuos como a las unidades productivas, este proceso de adaptación.
- 5) Desarrollar y fomentar el sistema de seguridad social.
- 6) Realizar ajustes a nivel de sociedad que afecten a la estabilidad de la propia sociedad, y ello a través de una política de rentas y una política patrimonial <sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> GARCÍA ECHEVARRÍA, S., «Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública», *ESIC-Market*, mayo-agosto 1978, págs. 7 y ss.

<sup>37</sup> KRELLE, W., «Medidas y planes para una distribución patrimonial más equilibrada en la República Federal Alemana», en *ESIC-Market*, enero-abril 1978, páginas 61 y siguientes.

Corresponden estas funciones —que, en ocasiones extremas, pueden llegar a la actuación directa en los procesos productivos— más a la concepción de las intervenciones puntuales del Estado, que apoya la resolución de problemas planteados.

A estas funciones deben añadirse las que le corresponden como principal elemento coordinador de los objetivos de los diferentes grupos sociales. Para ello debe crear un órgano consultivo, en ningún caso vinculante, en el que los diferentes grupos sociales definan sus valoraciones sobre problemas concretos, se llegue en su caso a acuerdos y que éstos sirvan de orientación o compromiso para las actuaciones y comportamientos de los integrantes de estos grupos sociales. Los límites de esta coordinación Estado-grupos sociales se encuentran en el momento en que dificultan el ejercicio de la competencia como instrumento de control de la economía de mercado. En este límite comienza la intervención de estos grupos sobre los procesos económicos.

Consideramos que es de especial interés que analicemos cuál ha sido la evolución en el derecho constitucional de la actuación del Estado en la economía. Pueden establecerse tres períodos o fases que recogen diferentes configuraciones en las relaciones Estado-individuo. Estas fases son las siguientes:

- 1) En una primera fase, la relación entre el individuo y el Estado se caracteriza por una protección del individuo frente a una actuación excesiva del Estado. En estos planteamientos liberales se concibe al individuo libre de intervenciones estatales, basándose fundamentalmente en el principio de la propiedad privada.
- 2) Una segunda fase se caracteriza por la concepción del Estado en funciones de «Daseinsvorsorge», de una intervención puntual del Estado acudiendo en ayuda del ciudadano con el fin de asegurarle el «libre desarrollo de su personalidad». Esto es, el Estado actúa cuando el ciudadano se encuentre en necesidad o cuando no pueda satisfacer con sus propias fuerzas determinadas necesidades. Aquí, en esta concepción de la relación Estado-ciudadano, el problema que surge es cómo proteger el desarrollo de la personalidad

del individuo respecto de la discrecionalidad del Estado.

- 3) Una tercera fase, que prácticamente se sitúa en mediados de los años sesenta, va más allá en las funciones del Estado: se ha sustituido y en parte completado la función del «Daseinsvorsorge» del Estado con nuevas actividades estatales. Así como en el primer período a la propiedad privada se la consideraba como la garantía de la libertad personal y hasta los años sesenta se buscaba esa garantía con la ayuda del Estado, la interpretación que domina la actual discusión se centra en si el Estado debe actuar con su actividad social y económica evitando que se den situaciones de necesidad en los individuos. Esto es, orienta su actividad planificadora y de intervención a evitar de antemano el que surjan peligros o necesidades para el individuo.

Lo cual significa que el libre desarrollo de la personalidad se realiza o se hace depender de la actuación del Estado, asegurando el puesto de trabajo, la educación, la sanidad, etc. Con lo que se va más allá de la posición de apoyo del Estado, por lo que los defensores de una actuación estatal del carácter de «Daseinsvorsorge» llaman hoy la atención sobre el desarrollo que ha tomado la actividad estatal.

Si interpretamos estas relaciones entre Estado y ciudadano en su funcionalidad económica y social, nos encontramos con dos planteamientos:

- 1) El primero, que corresponde a una intervención puntual del Estado, en la que éste actúa como un Estado reactivo, que reacciona ante situaciones planteadas, esto es, da la respuesta más como solución al problema planteado que como una concepción política global.
- 2) El segundo corresponde a una concepción en la que no se separa Estado y sociedad, al considerar que el campo económico y social no es autónomo, y en la que se intenta configurar el desarrollo económico

mediante una intervención global en la economía. Se trata, en este planteamiento, de institucionalizar una colaboración entre Estado y organizaciones económicas y sociales, con lo que desaparece el dualismo Estado-sociedad.

Mientras que en la primera forma de concebir la actuación del Estado, la ley reguladora de la competencia constituye el eje del funcionamiento económico, en la segunda se tiene que disponer de una segunda ley que organice las relaciones entre los diferentes grupos sociales. Se trata, por un lado, de que las decisiones de cada individuo o empresa se coordinen en base al control que ejerce la competencia. Pero, en el segundo caso, esta coordinación a nivel de unidades productivas se suplanta o complementa con la coordinación entre los grandes grupos sociales implicados en el proceso económico: Estado, federaciones empresariales, federaciones sindicales, Banco emisor, consumidores y expertos, fundamentalmente.

En esta segunda concepción, frecuentemente defendida como un «contrato social», se plantea un serio conflicto entre los objetivos perseguidos a nivel empresarial y de mercado por la ley de la protección de la competencia, por un lado, y, por otro, la ley que institucionaliza la coordinación de las grandes organizaciones con sus objetivos generales, con un mayor grado de abstracción y de mayor contenido ideológico. Este conflicto se refleja frecuentemente en un serio deterioro del orden de competencia, que se neutraliza por los acuerdos entre los grandes grupos.

En este sentido, cabe plantearse el problema de la intervención del Estado en una economía de mercado en los términos siguientes: Si bien para una sociedad pluralista será difícil sustraerse a la coordinación institucionalizada mediante la ley de los grandes grupos sociales, a la hora de enfrentarse con problemas concretos de la vida económica y social deberá, sin embargo, acentuarse la necesidad de armonizar la defensa de la competencia en los mercados con la organización de los citados grandes grupos sociales. Si la coordinación entre los grandes grupos sociales impide o dificulta el ejercicio de la competencia, estaremos transformando el orden económico y, consecuentemente, el de sociedad.

Cuando se alcanza este límite, la intervención del Estado en la vida económica es de tal peso que puede debilitar e incluso llegar a anular el funcionamiento de la economía de mercado. Por ello, se hace necesario que sus actuaciones en la vida económica se ajusten, en la mayor medida posible en lo económico, al criterio de justicia y eficacia, actuando directamente sobre el individuo que necesite de protección y evitando actuaciones globalizantes.

E. *Articulado de la Constitución que define la intervención del Estado en el campo del orden económico*

Cuando se analiza en el texto constitucional la intervención del Estado en el orden económico y social, se distinguen claramente dos áreas de intervención; por un lado, ámbito de lo que se denomina Política social en un amplio sentido, y, por otro lado, en el área de la Política económica. Si bien ambas áreas, la social y la económica, poseen una estrecha interdependencia y se condicionan mutuamente en parte, constituyen, sin embargo, campos de intervención específicos dentro del orden de Sociedad.

1. *En cuanto al ámbito de la Política social* en su más amplio sentido, deben destacarse los artículos siguientes:

- 1) En el artículo 40 se señala que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para una distribución de la renta regional y personal más equitativa.. realizarán una política orientada al pleno empleo... fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesional, velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario...».
- 2) Según el artículo 41, «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social... que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...».
- 3) En el artículo 43, «se reconoce el derecho a la protección de la salud».



- 4) De acuerdo con el artículo 45, «todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado...».
- 5) Según el artículo 47, «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada...».
- 6) A tenor del artículo 49, «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos...».
- 7) Según el artículo 50, «los poderes públicos garantizarán... la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad...».
- 8) En su artículo 51, «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo... la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos».
- 9) A tenor del artículo 129, «los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa... También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».

De esta selección del articulado más directamente relacionado con la intervención del Estado en el orden económico y social, deben destacarse las intervenciones en materia de política de rentas y patrimonial (arts. 40 y 129), con el fin de corregir, en su caso, para hacerla más equitativa, la distribución que se produce en el proceso productivo, las actuaciones en materia de seguridad social (arts. 41, 43, 49 y 50) y las acciones en las áreas de infraestructura, procesos de adaptación profesional (art. 40) y protección de consumidores y usuarios (art. 51).

Debe, por otra parte, señalarse que la actuación de fomento de las condiciones de trabajo y del trabajador (art. 40.2), por corresponder al contenido del derecho colectivo del trabajo, debería ser realizada, en una sociedad pluralista, por los grupos sociales directamente implicados y no por el Estado.

Con esta y alguna otra salvedad, las actuaciones del Estado que se han descrito son conformes a un orden de economía social de mercado. Los límites de tales actuaciones deben esta-

blecerse, por un lado, haciendo que la gestión sea eficaz, social y económicamente y, por otro, que la intervención del Estado se restrinja a aquellos grupos sociales y actividades que precisan de protección y fomento.

2. *En cuanto al ámbito de la Política económica*, la Constitución recoge explícitamente las siguientes intervenciones del Estado:

- 1) Según el art. 51, los poderes públicos protegerán «los legítimos intereses económicos» de los consumidores y usuarios..., añadiendo que «la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales».
- 2) En el art. 128, «se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica», previendo la reserva al sector público, «mediante ley», de recursos o servicios esenciales, así como la intervención en empresas «cuando así lo exigiere el interés general».
- 3) A tenor del art. 130, «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos...».
- 4) Según el art. 131, «el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general...», estableciendo en su apartado 3 el procedimiento de elaboración de los planes correspondientes.
- 5) El art. 38, finalmente, sanciona que los poderes públicos «garantizan y protegen» el ejercicio de «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado de acuerdo con las exigencias de la economía general, y en su caso, de la planificación».

Dentro de este articulado, nos encontramos con tres aspectos claramente diferenciados.

En primer lugar, en el artículo 51, con motivo de la protección al consumidor y usuario, se establecen tres intervenciones del Estado que pueden implicar una grave limitación de las libertades en el área de la distribución: por un lado, la defensa a ultranza de los «legítimos intereses económicos» de los consumidores y usuarios puede lesionar los también legí-

timos intereses de los otros grupos sociales implicados en los procesos de producción y distribución; por otro lado, si bien es necesaria y urgente una ley de Comercio interior —como también debiera promulgarse otra de Comercio exterior—, deberá posibilitar el máximo ejercicio de las libertades, dentro del orden de competencia que exige una economía de mercado; y, por último, resulta particularmente preocupante el previsto «régimen de autorización de productos comerciales».

Debe suponerse, en relación con este último aspecto, que el Estado no interviene a efectos de seguridad técnica, de salud o de régimen contractual, cuestiones ya reguladas en el apartado 1 del mismo artículo 51, sino que lo hace por motivos económicos y comerciales, lo cual no es conforme con una economía de mercado.

En segundo lugar, en los artículos 128 y 130 se precisa la posibilidad de la actuación del Estado, en general, en los procesos económicos, bien por necesidades de «modernización y desarrollo» de los sectores económicos, bien porque el legislativo considere conveniente la intervención en sectores o empresas, con lo que se constitucionaliza la presencia del Estado en la vida económica, dejando en manos del legislativo la determinación del momento, forma y campos de actuación.

En tercer lugar, los artículos 131 y 38 establecen una segunda vía de intervención del Estado en la economía que se podría definir como indirecta; a través de una planificación, que cabe realizar de muy diversas formas y con muy diferentes contenidos, el Estado puede intervenir, total o parcialmente, en los procesos económicos, anulando el sistema de economía de mercado.

Esta regulación prevista en la Constitución en materia de orden económico presenta para la economía tal dimensión de incertidumbre sobre el papel del Estado en los procesos económicos que obliga al legislativo a definir principios y criterios que sirvan para aclarar hasta dónde y en qué condiciones se realizará la actividad estatal en el futuro. Si no se consigue delimitar tal incertidumbre, será difícil lograr que los comportamientos de los sujetos económicos se ajusten a las reglas de una economía social de mercado.

### F. *La planificación económica y el papel del Estado*

Como se ha visto ya, cuando se habla de orden económico se trata de definir una forma de organización de la vida económica. Con una economía de mercado, caracterizada por la descentralización y autonomía de las decisiones a nivel de unidades singulares, por la eficacia del mercado como mecanismo coordinador y por el control ejercido por la competencia, no es compatible la planificación económica<sup>38</sup>. Este es otro orden económico caracterizado por una centralización de las decisiones —lo que puede realizarse de múltiples maneras y grados—, por una sustitución del mercado por acuerdos y por una eliminación o fuerte reducción de la competencia. Sin duda, con las experiencias recientes en los países de la Europa Occidental de los dos órdenes económicos, ha quedado patente la inferioridad de la planificación.

Por otro lado, no puede hablarse en una Constitución de la existencia de dos órdenes económicos encontrados, pues con ello la validez de la Constitución, como instrumento de medida para poder enjuiciar la constitucionalidad de una ley u otra norma del Gobierno, desaparece. Esto es, desaparece la garantía constitucional, creando serias dificultades al Tribunal Constitucional para su actuación.

El hecho de incorporar dos órdenes económicos distintos y aun contrapuestos constituye, sin duda, el resultado del proceso de creación de la Constitución, pero se hace con ello un mal servicio a la sociedad, al no establecerse un marco de actuación económica, que, sin duda, a nivel constitucional, debe ser amplio para admitir un determinado espectro de opciones políticas congruentes con un sistema de valores de una democracia pluralista. Pero, además, se ha hecho un mal servicio a la propia definición de la actividad del Estado en la economía.

Cuando se habla de planificar en la Constitución, no se precisa en qué consiste esta actividad planificadora. Y tal vez en la respuesta a esta cuestión se halle la solución a la incongruencia del artículo 38, cuando reconoce la economía de mercado... «de acuerdo con las exigencias de la planificación». Hay

---

<sup>38</sup> Véase DÜRR, E., «Análisis crítico de la planificación económica», conferencia pronunciada en la Universidad de Alcalá de Henares el 17 de junio de 1978.

que diferenciar en la «actividad planificadora» del Estado dos campos o áreas de planificación:

- 1) El Estado puede y debe planificar el orden económico general y los órdenes parciales. Debe planificar un orden económico, un orden monetario, un orden de competencia, etc. Nadie puede, dentro de una economía social de mercado, sustituir estas funciones estatales.
- 2) Lo que no es compatible en ningún caso con un orden de economía de mercado es que el Estado planifique el proceso económico, que el Estado intervenga en la actividad económica privada tal y como parece deducirse del artículo 131. Se tendrá otro orden económico, como ya se ha señalado.

Esta distinción entre la planificación del orden económico y la intervención vía planificación en el proceso económico privado es clave. O el Estado se limita a la primera de las actividades planificadoras y, cuando tenga que intervenir en el proceso económico, se atiene al principio de que sus actuaciones sean «conformes al mercado», o la interferencia de la actividad del Estado llevará a una constante limitación del orden de una economía de mercado. Así, una «mera» planificación de las inversiones o una intervención en el mercado de capitales o crediticio acarrea toda una cadena de intervencionismos que anulan el sistema de mercado.

Se tiene, pues, una intervención directa del Estado en la economía y una intervención indirecta cuando aborda una planificación de los procesos económicos de las unidades de producción. Y todo ello, en las más diversas formas de realización.

#### 4. *Exigencia normativa necesaria para garantizar un orden de economía social de mercado*

Si se analiza, por tanto, el texto constitucional cuando trata de dar a la sociedad española una «Constitución económica» que le sirva de orientación para definir los comportamientos,

tanto a nivel de Estado como de individuo o de grupo social, el juicio que se desprende es que nos encontramos ante un texto no sólo incoherente, sobre todo por la colisión de formas de organizar la vida económica (art. 38 y art. 131), sino además incompleto.

Nadie debe pedir a la Constitución de una sociedad pluralista que dentro de su texto se defina el proceso económico, el desarrollo de la vida económica. Lo que sí se le tiene que pedir a la Constitución es que, considerando que la vida económica y social constituye una parte vital de la sociedad y que existe una estrecha interacción entre sistema político y orden económico, marcando el primero principios al segundo y condicionando éste la realización del primero, defina cuál es la forma de organización por la que se opta. Si no hay libertades en la actividad económica, difícilmente se realizarán las del campo político; si no hay justicia en lo económico, tampoco la habrá en lo político; si no existe, por último, eficacia económica y social, desaparecerá una importante contribución a mejorar los niveles de bienestar material y espiritual de una sociedad.

En la Constitución española, por lo que se refiere a la determinación de la forma de organizar la vida económica, se tiene la situación siguiente:

- 1) Por motivos seguramente derivados del proceso seguido en su elaboración, el orden económico considerado abarca desde una economía de mercado (art. 38) a una economía centralmente administrada vía planificación (art. 131). Con lo cual, a mi entender, la Constitución no define un orden económico, de manera que la incertidumbre es total en cuanto a la forma de organizar la vida económica.

Con una incertidumbre de tal magnitud, es imposible una política económica, caracterizada por su constancia. Pero es que si no se da esta constancia o al menos seguridades sobre la misma, difícilmente puede construirse una estructura económica industrial<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Sobre la imposibilidad de convergencia entre ambos sistemas, véase HENSEL,

- 2) Entre el contenido y los objetivos del sistema político que recoge la Constitución y el orden económico existe una contradicción, a través de los derechos individuales que garantiza aquélla. Difícilmente puede compaginarse una organización económica que, vía planificación, administra centralmente las decisiones económicas con las libertades individuales, en especial con las de propiedad y las de elección de profesión y actividad.
- 3) Debe aclararse, cuando se habla de la intervención del Estado en la vida económica mediante la planificación, cuáles son las funciones en las que interviene el Estado. Si lo que se intenta, como puede entenderse con base en el art. 131, es planificar el proceso económico, esto es, que el Estado intervenga sustituyendo con su sistema «burocrático» la capacidad de elaborar los planes económicos de las distintas unidades singulares que componen una economía de forma independiente (empresas, unidades domésticas y el propio Estado) y prescribiendo las decisiones que deben adoptarse por cada una de estas unidades, esta intervención está en contra tanto del artículo 38 como de los derechos individuales garantizados por la Constitución.

Significa reducir las libertades de actuación económica, pasando los individuos de ser protagonistas independientes a ser protagonistas administrados. De ser creadores de iniciativas y portadores de riesgos y oportunidades, de ser los elementos que imprimen una fuerte dinámica al proceso económico y social, a ser administrados que ejecutan las instrucciones que les dará el sistema burocrático, que se caracteriza por su gran capacidad de autogrecimiento, por ser impulso reducido y por su falta de iniciativa y dinámica. Y ello, no porque no la posean muchos de los individuos que integran este sistema burocrático, sino

---

K. P., «Ueber die sozialwissenschaftliche Bestimmung von Wirtschaftssystemen», en *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, ed. por H. Sauer mann, Tubinga, 1975, página 241.

de respetar, aceptar y fomentar un orden económico que resuelva de forma eficiente los problemas de la sociedad.

Máxime cuando esa sociedad es la española, en un momento histórico en el que no sólo se está labrando un nuevo orden de sociedad, sino que se plantea la necesidad de profundas reestructuraciones institucionales y productivas en el campo económico y en el social. Este paso no puede darse en el vacío, se necesita de *Leitbilder*, de marcos de referencia claros y precisos, que faciliten a los individuos y a los grupos sociales criterios de actuación que deben orientar sus comportamientos. Sin este marco de referencia, difícilmente podrán ser homogéneos los comportamientos, dejándose un campo de interpretación muy amplio al pragmatismo mal entendido o a la demagogia. Y ello con las graves consecuencias para la configuración y gobierno de una sociedad pluralista.

## V. Conclusiones

1. La Constitución española no solamente es, en materia de orden económico, incompleta, sino que, sobre todo, plantea un serio problema al recoger en dos artículos, el 38 y el 131, dos sistemas de organización de la vida económica totalmente opuestos. No es posible mezclar en la realidad económica dos organizaciones que implican, la una, una descentralización de la planificación de las decisiones económicas, y la otra, una centralización de estas decisiones. En la organización económica de un Estado, o impera la una o la otra forma de organización económica, por lo que la Constitución, en materia económica, va contra toda lógica.

2. Una Constitución no puede ser «neutral» con respecto a un orden económico ni existe un solo orden económico para cada Constitución. Pero, sin embargo, lo que sí existe es una estrecha interdependencia entre Constitución y orden económico, no sólo en el sentido de una fuerte interacción entre ambos sistemas, sino también en el de que una Constitución no puede elegir cualquier orden económico. Y ello porque la realización de los derechos individuales garantizados en una Constitución pluralista-democrática exige que se realicen las libertades constitucionales en la vida económica y social de los



individuos, lo mismo que en los otros campos de la vida humana. Por tanto, los derechos fundamentales que garantizan las libertades individuales imponen ya amplias exigencias al orden económico y social, limitando o acotando las alternativas de ordenamiento de la vida económica y social.

3. La elección del orden económico, de la organización de la vida económica y social de una sociedad pluralista, se tiene que mover dentro de unos principios y formas de organización en los que la capacidad individual de configurar los planes económicos y la capacidad de decidir, corriendo con los riesgos y oportunidades, prime sobre todo tipo de organización colectiva y centralizada. La determinación de los grados de libertad que define la Constitución está además acotada por las exigencias de la propia organización económica.

4. La organización económica de una sociedad pluralista es resultante, en su configuración, de dos componentes fundamentales: por un lado, la Constitución política le impone una serie de principios fundamentales, que se refieren predominantemente a las libertades individuales y a las asociaciones libremente configuradas; por otro lado, el sistema económico como organización de la actividad económica impone exigencias propias e insoslayables de organización; posee su propio sistema de objetivos y cada individuo o grupo social participa en tal actividad a su vez con objetivos concretos y con comportamientos heterogéneos. Por ello, a la hora de configurar la «Constitución económica», deben considerarse ambos componentes determinantes.

5. La «Constitución económica», que es tanto como la definición del orden económico para una sociedad, viene pues acotada por los derechos fundamentales del individuo, como marco político, y por la proclamación de los principios económicos por los que deben regirse los partícipes en la vida económica: individuos, grupos sociales, empresarios, sindicatos, consumidores y Estado.

6. Cuando se analiza el texto definitivo del Proyecto de Constitución, se aprecian las siguientes situaciones:

a. Se plantean dos formas de organización económica contrarias, la economía de mercado (art. 38) y la planificación (art. 131), formas que son incongruentes por lógica organiza-

tiva y como expresión incluso de los derechos fundamentales individuales expresados en la «Constitución política».

b. Existen serias lagunas al no definir la forma de organización de la economía que se refleja en la determinación de instituciones clave.

c. Existe la seria duda de hasta dónde llega y cómo se instrumenta la actividad del Estado en la economía. La Constitución no debe recoger la determinación enumerativa y exhaustiva de las actividades que se reserva el Estado, sino la definición de los principios y reglas que sirvan en cada momento para conocer hasta dónde puede llegar la actividad del Estado en la economía. Nadie debe pedirle a la Constitución que fije los límites de la actividad del Estado; estos límites son fluidos, pero lo que sí se le debe exigir es que defina los principios de la actuación estatal y los criterios que debe respetar. El grado, forma y profundidad de la intervención del Estado en la economía no sólo incide en el propio orden económico, sino que incluso afecta seriamente a la propia «Constitución política», condicionando el grado de realización de los derechos individuales fundamentales.

7. Donde se encuentra la verdadera incógnita del orden económico que esboza la Constitución, es en el contenido que se quiera dar a la «planificación» a que se refiere el artículo 131. Pueden entenderse dos actuaciones totalmente diferenciadas dentro del concepto de la planificación:

a) Si se trata de la «planificación» por parte del Estado del orden económico general y de los órdenes parciales: un orden monetario, laboral, de competencia, etc., esta actividad del Estado no sólo es compatible sino necesaria para una economía social de mercado.

b) Pero si de lo que se trata es de intervenir el Estado, no en la configuración de la organización económica sino en el proceso diario del quehacer económico, esta planificación no es solamente incompatible con un orden de economía social de mercado, sino que además no es compatible, a mi entender, con los derechos individuales definidos en la Constitución.

8. Hay, pues, dos grandes incongruencias: por un lado, la determinación constitucional de dos órdenes económicos que se excluyen mutuamente como formas de organización de

la vida económica y social; por otro lado, la incompatibilidad del orden económico que impone una planificación, si ésta se refiere a la intervención del Estado en el desarrollo de los procesos económicos con los derechos fundamentales individuales, tan destacados en la Constitución.

9. Por ello, resulta necesario que a nivel de la prevista legislación orgánica, se colmen las lagunas existentes sobre la determinación del orden económico y sobre la definición del papel del Estado en la Economía, determinando el contenido que debe darse a la actividad planificadora del art. 131, tal como se ha señalado anteriormente.

10. De entre las diversas alternativas que pueden tener cabida en el marco de los principios fundamentales recogidos en la Constitución, la más adecuada, a mi entender, es la economía social de mercado. Y ello por cuanto junto a la realización de las libertades constitucionales en un elevado grado, permite aunar en la organización económica la eficacia con la justicia social y asegurar en la organización social el ejercicio de las libertades sin afectar al funcionamiento del sistema económico. Este es el orden económico que mejor puede contribuir, por ello, a desarrollar, con la dinámica exigente de una sociedad pluralista como la española, la estabilidad necesaria para tal forma de convivencia humana.

SUMARIO NUM. 1. Marzo-Abril 1977

*El problema energético y las energías nuevas*, Alfonso Alvarez Miranda.  
*Modelos econométricos del cambio tecnológico*, Antonio Pulido San Román.  
*El I.N.I. y el desarrollo regional: Consideraciones a partir del caso andaluz*,  
Juan R. Cuadrado Roura.  
*La demanda de inversión en la economía española. Causas de la retracción actual  
de la inversión*, Julio Alcaide Inchausti.  
*Bibliografía sobre economía española enero-septiembre 1976*, José Miguel Fernández  
Pérez.

SUMARIO NUM. 2. Mayo-Junio 1977

*Los modelos en economía*, José B. Terceiro.  
*Desigualdad económica y política del sector público*, Enrique Fuentes Quintana.  
*Los programas económicos radicales de la oposición*, Arturo Gavilanes Mañas.  
*La economía española y su futuro*, Iñigo de Oriol e Ybarra.  
*Informe del presidente del Consejo de Administración del Banco de Bilbao ante  
la Junta General de Accionistas el 2 de abril de 1977*, José Angel Sánchez Asiaña.  
*Bibliografía sobre economía española octubre 1976-marzo 1977*, José Miguel Fer-  
nández Pérez.

SUMARIO NUM. 3. Julio-Octubre 1977

*Sindicatos, Inflación y beneficios*, Friedrich A. Hayek.  
*Paro e inflación*, Milton Friedman.  
*¿Es crítica la situación de la economía española?*, Guillermo Piera Jiménez.  
*Consecuencias económicas de la crisis bursátil*, Antonio Torrero Mañas.  
*Evolución de la estructura financiera de las sociedades y su capacidad de expansión*,  
Eduardo Cebollero Abizanda.  
*La economía vasco-navarra: Un caso de economía abierta*, Pedro Toledo Ugarte.  
*La reforma de la empresa*, Rafael Termes Carreró.  
*Estudio comparativo entre empresas nacionalizadas y privadas en Francia*, Alain  
Dumait.  
*Bibliografía sobre economía española*, José M. Fernández Pérez.

SUMARIO NUM. 4. Noviembre-Diciembre 1977

*El impuesto sobre el patrimonio: un impuesto polémico*, José María Guitián  
de Lucas.  
*Problemas principales de la economía andaluza*, Camilo Lebon Fernández y Adolfo  
Rodero Franganillo.  
*Reflexiones sobre el desarrollo socioeconómico de Galicia*, Ponentes: José B. Terceiro  
Lomba, Bernardo Pena Trapero, Leonardo Rosales Santiago y Andrés Suárez  
Suárez.  
*Coloquio con el profesor Friedrich A. Hayek.*  
*Sobre perspectivas económicas, sociales y políticas ante el futuro*, Raymond Aron.  
*Bibliografía sobre economía española*, José Miguel Fernández Pérez.

SUMARIO NUM. 5. Enero-Febrero 1978

*De la tecnoestructura a la libertad económica*, Milton Friedman.  
*Panorama de la economía española 1977*, José María García Alonso.  
*Incidencia de la reforma fiscal en las economías familiares*, Mariano Rabadán Forníés.  
*Problemática actual de la economía asturiana*, Pedro Piñera Alvarez.  
*Constitución y economía de mercado*, Enrique de la Lama-Noriega.  
*Bibliografía sobre economía española*, José Miguel Fernández Pérez.

SUMARIO NUM. 6. Marzo-Abril 1978

*Un debate nacional: proyecto de ley por el que se regulan los órganos de represen-  
tación de los trabajadores en la empresa*, Carlos Plaza.  
*¿Qué es la autogestión?*, Henri Lepage.  
*La inflación con paro: Causas y remedios*, Gottfried Haberler.  
*El sector industrial ante la CEE.*  
*El fin de la era keynesiana*, Jacques Rueff.

SUMARIO NUM. 7. Mayo-Agosto 1978

Número extraordinario

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA ANTE LA CEE: *Análisis del impacto comercial y de la  
capacidad competitiva desde la perspectiva del desarme arancelario.* Estudio  
realizado por la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas  
(ESADE), patrocinado por la Asociación de Estudios Empresariales.  
(Introducción, resumen y conclusiones).