

Economía de mercado y Constitución *

UBALDO NIETO DE ALBA

Profesor del CUNEF.
Presidente de la Comisión de Economía
y Hacienda del Senado

I. IMPORTANCIA DEL MARCO INSTITUCIONAL

Empezaré por resaltar la importancia del tema para los estudiantes de este Centro Universitario. Es un centro donde se cursa la licenciatura de Ciencias Económicas (Sección de Empresariales). Pues bien, la empresa, en el transcurso del tiempo, ha ido cambiando de concepción: De concebirse como un *sistema cerrado*, en donde el empresario actuaba con el sólo criterio de racionalidad económica y con información perfecta, ha pasado a ser un *sistema abierto* y, por tanto, sometido a la influencia de un entorno caracterizado por su gran riesgo y su gran incertidumbre. Pero la empresa es, sobre todo, una unidad de tipo social. Todo lo que se hace en la empresa tiene una gran dimensión social. De aquí que en la empresa entre el sindicato, la economía, la sociedad y la política. Pero esto no sucede sólo con la empresa. Pasa también en otras instituciones como la familia y la universidad, que reciben la influencia de su entorno social.

Por esta razón el empresario moderno no solamente tiene que ser un hombre muy bien *informado*, y con una gran formación, sino que, también, tiene que poseer unas actitudes de flexibilidad, apertura y adaptación para hacer posible el funcionamiento, en un ambiente de cooperación, de esa unidad económico-social que es la empresa. De aquí que el *homo economicus* de la economía clásica, que decidía en un ambiente de información perfecta, ha tenido que dejar paso al *homo estocasticus*, que tiene que decidir en ambiente de riesgo e incertidumbre. Pero, como además tiene

(*) Conferencia pronunciada en el CUNEF el día 25 de enero de 1980.

que actuar luchando y cooperando con otros hombres que persiguen objetivos similares, el empresario moderno tiene que ser un auténtico *homo politicus*.

El marco institucional, que constituye el entorno de la empresa, es ese conjunto de leyes, de instituciones de usos y costumbres que rigen las relaciones entre los individuos, los grupos y las entidades que conforman la realidad de un Estado. Constituye lo que utópicamente se llama un modelo socioeconómico.

Como quiera que el entorno condiciona todo tipo de decisiones, su conocimiento es de suma importancia. Tal conocimiento nos permitirá ver claramente esa línea de separación entre aquello que nos es propio y que nos rebasa. Sin percibir claramente esa línea de separación nos faltarán siempre esas actitudes básicas que son necesarias en todo proceso de toma de decisiones con plena responsabilidad. Es decir, nos faltará, o bien la suficiente flexibilidad para tolerar aquello que no podemos cambiar, o bien la suficiente tenacidad para hacer aquello que nos es propio (cuantas veces se remite al entorno, a la sociedad, al sistema, una serie de defectos que nos sirven de excusa para no realizar aquello que nos incumbe). Por último, también nos faltaría la suficiente valentía para cambiar aquello que requiere el concurso de los demás.

La Constitución constituye ese gran marco, esa especie de teatro dentro del cual se encuentran los escenarios, dentro de los cuales los distintos agentes económicos, como los empresarios, desarrollan su actividad.

Antes de entrar en el tema de esta conferencia queremos poner de manifiesto que lo vamos a abordar desde una perspectiva más socioeconómica que jurídica (aunque, naturalmente, no es posible prescindir de importantes aspectos de derecho constitucional). No obstante, aun cuando el planteamiento va a partir de supuestos socioeconómicos, para ir citando convenientemente aquellos artículos y preceptos constitucionales (puesto que no podría hacerse un planteamiento de tipo sistemático siguiendo el articulado), sin embargo, es obligado, para que tal planteamiento sea riguroso, exponer como antecedente los principios que después vamos a necesitar para apoyar nuestras tesis.

II. RELACION ENTRE EL ORDEN POLITICO Y EL ORDEN SOCIOECONOMICO

No tenemos que olvidar la íntima relación que existe entre el orden económico, el orden social y el orden político. Por eso, es primordial referirnos a los principios básicos del orden político. Es decir, a la estructura política que deriva, precisamente, de ese proyecto global de sociedad y de unos determinados valores. Es lo que el párrafo primero del artículo 1.º de la Constitución denomina como «Estado social y democrático de derecho».

Un Estado de derecho significa que el Estado y el poder político se autorregulan y autosometen al derecho, es decir: que se configuran como sujetos de obligaciones y normas jurídicas y acepta, en el ejercicio concreto del poder, límites, procedimientos y responsabilidades que le pueden ser exigidos. El Estado democrático, añade a lo anterior, que la autorregulación y el ejercicio del poder es democrático. Es decir: el sujeto activo no son los gobernantes, es la sociedad. Así el artículo 1.º, número 2, dice: «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado». Ahora bien, el pueblo no entrega totalmente todo su poder. Sólo le confía una parte de su ejercicio *regulada* (por los límites que suponen una clara definición de los derechos fundamentales de los ciudadanos) y *controlada* (por la distinción de poderes y por la posible intervención de los ciudadanos).

En el título I aparecen los derechos fundamentales y libertades públicas (sección 1.ª) y los derechos y deberes de los ciudadanos (sección 2.ª). Estos derechos y libertades, tales como: la igualdad ante la ley, el derecho a la vida, la libertad ideológica, religiosa, de residencia, expresión, reunión, asociación, etc., aparecen como *realidades* existentes con anterioridad a toda organización jurídica por estimar que están enraizadas en la propia naturaleza humana. No aparecen como *graciables* concesiones de un poder generoso. El Estado no puede hacer otra cosa que reconocerlos, protegerlos jurídicamente y garantizar su ejercicio. Son derechos y libertades protegidos que con arreglo al artículo 53 *vinculan a todos los poderes públicos*. Esto es sumamente importante porque, como ya veremos, la economía de mercado que aparece constitucionalizada

en el artículo 38 y la iniciativa pública que aparece en el artículo 128 no se pueden poner en igualdad de rango legal.

El Estado social quiere decir que desde la estructura política se promueve, sin atentar a la libertad, una estructura social global justa y adecuada. Ya veremos que el artículo 9.º, párrafo 2.º, quizá contenga el vínculo constitucional más eficaz entre el orden político y el orden socioeconómico. Todo ello constituye la parte «dogmática» de la Constitución y, esta consagración de la esfera individual, viene a ser una especie de valladar contra las posibles intromisiones del Estado y será muy importante para el análisis de la economía de mercado en la Constitución. En base de estos principios constitucionales nos planteamos ahora cuáles son las piezas o columnas básicas en las que se asienta un modelo socioeconómico y, cómo aparecen constitucionalizados estos elementos en los distintos articulados de nuestra Constitución.

III. MODELO SOCIOECONOMICO

Si tuviéramos que caracterizar un modelo socioeconómico nos tendríamos que fijar en los cuatro elementos siguientes: *a)* En la organización económica; *b)* En cómo se cumplen los objetivos de la *justicia social*; *c)* En cómo se tratan los conflictos y tensiones que presentan de toda convivencia, y *d)* En cómo se instrumenta la participación en la toma de decisiones. Estas son las cuatro cuestiones que pasaremos a analizar seguidamente.

La organización económica depende, a su vez, de dos elementos. De lo que se llama *orden económico* y de cómo se configura el derecho de *propiedad*. El orden económico nos habla de cómo se asignan eficazmente los recursos, de cómo se coordinan eficazmente las decisiones y de cómo se seleccionan a los agentes. Es decir, de cómo se produce, cómo se gasta, cómo se ahorra y de cómo funcionan los entes económicos. En cuanto a la propiedad, nos encontramos con los sistemas de propiedad siguientes: propiedad privada, propiedad estatal y propiedad colectiva. Pues bien, tenemos entonces las formas siguientes de organización económica: las economías de mercado que admiten la propiedad privada y donde la asignación de recursos y la coordinación de decisiones (a la

que hemos hecho referencia) se hace mediante mercados competitivos. El empresario, en una economía de mercado, viene a ser el representante descentralizado del sistema político. Naturalmente, en las economías de mercado la descentralización no siempre es total. Puede haber un grado mayor o menor de centralización (en la Alemania nacional-socialista fue aumentado la centralización hasta convertirse en una economía administrada en su totalidad). A este modelo se le oponen los modelos de tipo socialista, que a su vez aparecen divididos en dos grandes grupos, según la propiedad sea estatal o colectiva. Si la propiedad es estatal y la coordinación se hace mediante planificación, tenemos el modelo centralizado burocrático. Es el modelo de la U.R.S.S. Se trata de una economía de presión, de prioridades, extensiva y cerrada. Cuando la propiedad es colectiva tenemos las economías llamadas de socialismo descentralizado o autogestionario. Aquí existen mercados y empresarios, pero la propiedad es colectiva (que es de todos pero no es de nadie). Es el modelo yugoslavo.

El modelo que se configura en nuestra Constitución, como corresponde a un Estado democrático de derecho, es el primero. En efecto, el artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada, y el artículo 38 *reconoce* la libertad de la empresa en el marco de la economía de mercado. Además, tales artículos están dentro del Título I, es decir, dentro de los derechos «protegidos». Por tanto, la libertad económica es un derecho que constitucionalmente tiene que ser garantizado su ejercicio y protegido jurídicamente. Ahora bien, en toda economía de mercado hay una mayor o menor intervención del Estado. Ello nos plantea el problema de los límites constitucionales de esta intervención. En primer lugar, entendemos, que una economía de tipo «laissez faire» no tiene cabida en nuestra Constitución. Ello se desprende claramente del artículo 40, número 1, cuando dice: Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de *estabilidad económica*. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

Sin embargo, entendemos que el modelo de economía social de mercado tiene un encaje perfecto. En efecto, este modelo se caracteriza, en primer lugar, porque la asignación de recursos y de de-

cisiones se hace mediante mercados competitivos. En segundo término, porque la política económica se aplica a la consecución de objetivos sociales. Cuenta con una fuerte intervención del Estado encaminada a potenciar la competencia (intervención conforme a mercado). Sin embargo, todos los problemas de orden social y redistributivo (objetivos de la justicia social) no se resuelven interfiriendo el mercado (fijación de salarios, subvenciones, etc.). Se deja que el mercado asigne eficazmente los recursos y, después, el Estado a través de mecanismos fiscales y redistributivos consigue los objetivos de la justicia social. También se da, en este modelo de la economía social de mercado, una gran intervención, mediante la política de coyuntura, para el restablecimiento de los equilibrios internos y externos.

Este modelo socioeconómico contempla el orden de competencia y el mercado como una institución que rebasa la dimensión puramente privada. En efecto, al mercado no se le puede ver única y exclusivamente en su dimensión económica de asignación eficaz de recursos. El mercado tiene, además, una dimensión *social* y una gran dimensión *política*. Tiene una dimensión social, porque cada vez son más bienes y servicios los que adquieren el carácter de bienes y servicios públicos que en su dimensión productiva deben ser obtenidos con criterio de eficacia. El hecho de que un servicio público esté financiado por impuestos (carreteras, sanidad, enseñanza, etc.) no quiere decir que tenga que substraerse al área de la competencia que es la única que garantiza la asignación eficaz de los recursos escasos.

Por último, el mercado tiene, además, una dimensión política. En efecto, en ningún sistema se asignan eficazmente recursos sin un control de su rendimiento y eficacia. El único control compatible con un régimen de libertad es el mercado. El mercado podrá ser más o menos ciego, más o menos acertado, pero es el único sistema impersonal y democrático. Cualquier otro sistema cae en los sistemas burocráticos. En sistemas donde la moral del trabajo termina bajo la tiranía burocrática, donde el superior termina controlando la eficacia del inferior. Pues bien, esta dimensión económica, social y política que tiene el mercado, entendemos que está, de una forma o de otra, reconocida en la Constitución.

Otro elemento básico, de una economía social de mercado, es

el concebir a la empresa, no solamente como unidad económica, sino también como unidad social. Este aspecto lo reservaremos para cuando hablemos de la participación.

La planificación.—A veces el mercado no se muestra suficiente para encauzar determinadas inversiones. Aquí nos encontramos con la planificación. Esta puede ser directa, vinculante o coactiva. También puede ser llevada a cabo con medidas de tipo indirecto: créditos, bonificaciones tributarias, subvenciones, etc. Entendemos que la Constitución cierra el paso a una planificación de tipo vinculante y coactivo, porque entonces las consecuencias desfavorables de una inversión, es decir, el riesgo, tendría que ser asumida también por el Estado.

Al hablar de planificación, quizá sea interesante poner de manifiesto algunos de sus inconvenientes. Así tenemos que limita la concurrencia. A veces el exceso de planificación fomenta la formación de carteles, de cuotas de participación, de distribución de zonas, etc. En segundo lugar, fomenta la concentración. La colaboración con el Estado es más fácil cuanto menor es el número de empresas de un sector y, por último, la planificación, también limita el *espíritu empresarial*. Los métodos con que los Gobiernos intentan mover a las empresas a un comportamiento conforme con el *plan* lleva a que los empresarios pierdan más tiempo en los despachos de los funcionarios que luchando con la competencia. Dice Gircard d'Estaing que el poder de planificar, sea quien quiera el que ejerza (ministro, funcionario, delegado elegido), es un poder de desposeer.

En nuestra Constitución, además de la mención que hace el artículo 38 a la planificación, nos encontramos con el artículo 131 (Título VII, Economía y Hacienda) que, en su apartado primero, dice: «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.»

Observemos que dice *podrá*; se trata, pues, de una facultad y no una imposición, y, además, se refiere a las necesidades colectivas y no a la actividad económica general. Por otra parte, no puede ser una planificación vinculante, ya que no lo permite el artículo 33, que reconoce el derecho de la propiedad privada. Tampoco

puede ser una planificación de tipo coactivo o autoritario, porque iría en contra del artículo 38, que reconoce la iniciativa, la creatividad, la libertad y la responsabilidad privada.

El interés general.—Señalaremos, ahora, que la Constitución contiene límites que subordinan la economía al interés general. Así, el artículo 38 que constitucionaliza la economía de mercado, dice: «De acuerdo con las exigencias de la economía general». También el ya citado artículo 40, y especialmente el artículo 51, cuando dice que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos». Pero quizá donde se matiza más esta subordinación al interés general es en el párrafo primero del artículo 128 (Título VII, de Economía y Hacienda), cerrando dice: «Toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cuál fuese su titularidad, está subordinada al interés general.»

Iniciativa pública.—La Constitución, en el párrafo segundo del citado artículo 128, dice: «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.»

Este precepto se puede ver como una vía abierta a las nacionalizaciones o a la expansión, sin límites del sector público. Aun reconociendo que no aparece constitucionalizada la subsidiaridad del sector público al sector privado, sin embargo no olvidemos que el artículo 134, número 2, dice: «Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, *incluirán* la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal...» Es decir, que aquí nos encontramos con una posibilidad de control de la actividad económica del Gobierno.

No obstante, la mayor limitación de la intromisión de la esfera pública en la iniciativa privada es de tipo jurídico. En efecto, la libertad económica contenida en el artículo 38 se encuentra, como ya hemos dicho, entre los derechos protegidos de acuerdo con el artículo 53, que en su párrafo primero dice: «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título *vinculan a todos los poderes públicos*». Como quiera que dentro de este

capítulo está el artículo 38, ello quiere decir que el derecho a la *libertad económica* tiene un rango formal superior al derecho a la iniciativa pública contenido en el artículo 128. Como ya hemos indicado, la actuación de los poderes públicos encuentran, en el citado Título I, su principal barrera formal de actuación.

IV. LA JUSTICIA SOCIAL

Ya hemos dicho que la segunda pieza básica de todo orden de convivencia lo constituye el objetivo de la justicia social. Si una democracia constituida a costa de las libertades y derechos humanos no es verdadera, tampoco lo es aquella que no sea capaz de integrar la *libertad individual* y la *competencia* con un acelerado progreso social, permitiendo la realización de estas categorías en el *marco de un orden político* sujeto al derecho. Es decir, donde lo social no aparezca como un mero aditamento o floreteo, sino como pilar básico del orden económico-social con rango constitucional.

En este sentido tenemos, en primer lugar, el artículo 1.º, ya citado, que cuando configura el Estado social y democrático de derecho propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la *igualdad*. En el resto del articulado de la Constitución hay constantes referencias a la cuestión social. Así tenemos:

Art. 31. Cuando habla de que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio).

Art. 33. Que habla de la función social del derecho de propiedad.

Art. 35. Cuando habla de la promoción a través del trabajo.

Art. 40. Que trata, además, de la política de progreso social y económico, de la formación y readaptación profesionales, limitación de la jornada laboral, vacaciones, etc.

En esta línea también cabe citar el resto de los artículos del capítulo tercero (título I):

Art. 41. Sobre el régimen público de la Seguridad Social. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Art. 42. Sobre los derechos e intereses de los emigrantes.

Art. 43. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. El artículo 44 a la cultura, el artículo 45 al medio ambiente. El artículo 46 sobre el patrimonio artístico, histórico y cultural. El artículo 47 sobre el derecho a la vivienda. El artículo 48 sobre la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. El artículo 49 en lo referente a la rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. El artículo 50, la atención económica y servicios sociales durante la tercera edad y el artículo 51 lo relativo a la defensa de los consumidores y usuarios.

Pero el principio de la igualdad del llamado «Estado social de derecho», donde quizá más se pone de manifiesto es en el artículo 9.º, número 2, cuando dice: «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 efectivos». Como ya hemos dicho al principio, en este precepto es donde quizá aparece el puente o vínculo constitucional más eficaz entre el orden político y el conjunto de la sociedad. En este precepto es donde han visto algunos eso que se llama el «uso alternativo del derecho». Hay quien incluso, ve aquí el peligro de una inversión del conjunto de la sociedad, desde la esfera del poder político, a favor de concepciones de ideologías de tipo colectivista. En efecto, existe una realidad sociopolítica que enfrenta esto que hemos llamado el *modelo de la competencia*, que en los países occidentales está probado que es perfectamente compatible, y así funciona, con el Estado social de derecho y ese otro modelo que se llama *modelo de la igualdad* y que se trata de compatibilizar con el Estado democrático de derecho. Tales concepciones se enraízan en lo más profundo de unas filosofías que bien parten del individuo, o bien parten de la colectividad. La primera, la del modelo de la competencia, considera al individuo como principio y fin de toda

organización social y concibe a la *sociedad* como una comunidad de hombres libres y responsables.

La concepción colectivista, por lo contrario, tiende a hacer regresar al individuo de la familia, de la religión y del Estado, tal que atentando contra los principios de su libre albedrío, lo transforma en un eslabón sin voluntad de una sociedad sin forma.

Las características de uno y otro modelo en su concepción más pura las podemos resumir como sigue:

1. En el modelo de la competencia se reconoce la propiedad privada frente a la propiedad colectiva o estatal del modelo de la igualdad. No olvidemos que la propiedad privada, independientemente de su concepción jurídica, cumple tres necesidades básicas. Estas son: a) Identifica al individuo con sus cosas. Este sentido de identificación se da también en los animales y aparece reflejado en como *el pájaro canta sólo en su nido*. La segunda función que cumple la propiedad privada es la de servir de estimulante y de eficacia. La mayor productividad de la tierra de los países libres no se debe sólo a una mayor mecanización, sino al efecto estimulante de estar dividida la tierra entre un gran número de propietarios particulares. Ello se refleja en el refrán que dice: *El ojo del amo engorda el caballo*. Y, por último, cumple una función de libertad a través de la seguridad que proporciona el disponer de una reserva (patrimonio propio) que le permite a uno esperar, elegir y decidir. Es algo así como sentirse *amo en su casa*. Naturalmente, el derecho de propiedad tiene distinto contenido y alcance en el Derecho romano, en el código napoleónico o como se le contempla modernamente, esto es, más que como poder absoluto como una condición necesaria para la libertad de acción y estructuración.

2. En el modelo de la competencia se fomenta y estimula la iniciativa privada, en el segundo modelo esto se hace con la iniciativa pública.

3. Mientras en el primer modelo se desenvuelve dentro de un orden de competencia en el que surgen organizaciones caracterizadas por su transitoriedad, participación e iniciativa; en el segundo aparece el centralismo burocrático, cuyas organizaciones se caracterizan por su permanencia, por su jerarquía y por su inercia.

4. En el modelo de la competencia, al tener en cuenta que el

hombre debe regir su propio destino, se fomenta el principio de igualdad de oportunidades para que el triunfo de cada cual sea fruto de su esfuerzo, sacrificio y voluntad y no de las ventajas del punto de partida (igualdad a través de la solidaridad). En el segundo modelo al dispensar igual trato a hombres que son desiguales, ejerce una función homogeneizadora en el pensionista y en los comportamientos sociales que termina siendo incompatible con la singularidad y la libertad de la persona.

5. En el modelo de la competencia se busca la seguridad para todos aquellos bienes, servicios y cobertura de riesgos donde el individuo no puede llegar. Pero esta *seguridad* no se confunde con el *segurismo*, del modelo de la igualdad, ya que la acción del Estado se detiene allí donde el individuo y su familia pueden asumir, con responsabilidad propia, sus necesidades.

6. Mientras en el modelo de la competencia se estimula y fomenta la originalidad, la creatividad, el trabajo y el ahorro, en el modelo de la igualdad se desaprueba, se castiga y se fomenta el consumo inmediato.

7. En el primer modelo se gastan energías en distribuir, pero se gastan muchas más en producir, mientras que en el segundo modelo sucede lo contrario, es decir, se gastan más energías en distribuir que en producir.

8. En el modelo de la competencia se organiza la vida cotidiana y profesional a partir del individuo; en el modelo de la igualdad éste se hace a partir de la colectividad, olvidando que el individuo se resiste a que se le organice colectivamente. El quiere elegir su profesión, su propia vivienda, su médico, sus vacaciones, etc.

9. Mientras en el primer modelo la libertad se liga a la responsabilidad individual, en el segundo, en el modelo de la igualdad, la responsabilidad se remite a la colectividad, con lo cual el individuo está más dispuesto a exigir sus derechos que a cumplir sus obligaciones; y

10. Por último, y para terminar con esta somera comparación, podríamos decir que frente a las crisis económicas, el modelo de la competencia, trata de superarlas con más trabajo, con más ahorro, con más eficacia que nos conduzcan a un mayor crecimiento y a una mejor distribución. En el segundo caso se ven más bien como una oportunidad para llevar el sistema o bien a modelos

utópicos que no sufren el más mínimo contraste con la realidad del mundo occidental o bien a la búsqueda de la igualdad ilimitada, que por ser un argumento totalitario resulta incompatible con la filosofía política contenida en el artículo 1.º de la Constitución que propugna (además de la libertad, la justicia y la igualdad) el *pluralismo político*.

V. LOS DERECHOS COLECTIVOS

Vamos a tratar ahora esa tercera pieza básica del modelo socio-económico. En toda sociedad organizada, según el modelo de la libertad, se reconocen unos derechos individuales cuya protección y defensa se hace mediante el reconocimiento de los llamados derechos colectivos. Estos son: el derecho a la libertad sindical, el derecho a la huelga y el derecho a la negociación colectiva.

Los *Sindicatos* no constituyen un elemento extraño dentro de la economía de mercado, son una componente absolutamente necesaria de su mecanismo. Se ha dicho que la Economía de Mercado es a los Sindicatos como el *pez al agua*. Mientras que el socialismo totalitario es a los Sindicatos como el *agua al fuego*. Tienen autonomía respecto al aparato estatal. El Estado los tutela y *defiende*, pero sus intereses (Sindicatos y Patronales) están sometidos a los intereses públicos. Pues hay que tener en cuenta que representan los intereses individuales de sus afiliados y los intereses colectivos y generales de la profesión, pero no representan intereses públicos.

Lo que acabamos de decir aparece reconocido en los artículos 7 a 28 de la Constitución. En efecto, el artículo 7 dice: «Los Sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le 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.» En el artículo 28, número 1, se reconoce el derecho a sindicarse libremente y que nadie podría ser obligado a afiliarse a un sindicato.

El artículo 7 responde a la idea de que en su actuación la frontera entre lo social y lo económico es muy difusa. Incluso algunos Sindicatos tienen en su programa alternativas globales de otro

modelo de sociedad, lo cual es algo sustancialmente político. Es preciso señalar que el sindicalismo del norte de Europa es de tendencia reformista y acepta las coordenadas de la economía de mercado. Sin embargo, el sindicalismo del sur de Europa es de tendencia más revolucionaria, niega toda responsabilidad y contesta el sistema de sociedad. Con ello impide el auténtico funcionamiento de la economía de mercado y, por tanto, la democracia.

Los conflictos industriales son inherentes a las sociedades organizadas según el modelo de la economía de mercado. Las tensiones entre el capital y el trabajo no se resuelven revolucionariamente, sino que se elevan a la categoría de institución jurídico-social. Así, el derecho a la *huelga* de los trabajadores para los intereses viene reconocido en el número 2 del artículo 28 de la Constitución. También en el artículo 37, número 2, se dice: Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. Ello nos plantea el problema de si está o no constitucionalizado el cierre patronal o *lock-out*. Hay que reconocer que aunque no está constitucionalizado, sin embargo, la Constitución no le cierra el paso y, por tanto, la ley que lo regule no es inconstitucional.

Aunque la huelga tiene, a veces, dimensiones más amplias que las relaciones laborales, sin embargo, entendemos que la Constitución no ampara la huelga política. Es lógico que la defensa de los intereses trascienda lo individual y penetre en lo colectivo. Ello está en la entraña del movimiento laboral. Pero, como dice Alonso Olea (coloquios laborales de Jaca, 1978), el paso siguiente sería ya no lógico, sino ontológico. Es convertir a los trabajadores en seres especiales, diferenciados esencialmente del resto de los ciudadanos. En una sociedad democrática no se puede llegar a una ruptura trabajador-ciudadano.

En cuanto a los métodos de acción (animación, estímulo y coacción de piquetes) es preciso señalar que también está constitucionalizado, en el artículo 35, número 1, el deber de trabajar y el derecho al trabajo. Y en el artículo 38 la defensa de la productividad. El hecho de que la *huelga* esté constitucionalizada antes (artículo 28, número 2, dentro de los derechos protegidos) que el *derecho al trabajo* (artículo 35, número 1), pone de manifiesto la reacción emocional del momento en que fue redactada la Constitución.

Otro principio básico de la economía de mercado es el derecho a la negociación colectiva, entre trabajadores y empresarios, fuera de la Administración laboral, la cual solamente interviene cuando sea reclamada su presencia. Pues bien, este principio aparece recogido en el artículo 37, número 1, de la Constitución, cuando dice: «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.»

VI. LA PARTICIPACION

La última columna sobre la que se sustenta el modelo que hemos diseñado es la participación. En efecto, la *igualdad* no tiene perspectivas mientras no vaya acompañada de la *solidaridad* que se impone con vistas al bien común. Pero el problema de la igualdad y de la desigualdad no es solamente cuantitativo, sino que, también, tiene una dimensión cualitativa. Por eso la *igualdad* entre seres libres y *solidarios* hay que considerarla enmarcada en un concepto más amplio. Esto es, en el concepto de *participación* en la misma vida social. Puede haber *igualdad* sin *solidaridad* y sin *participación*, pero ello sería a costa de la libertad y de la democracia.

Es preciso constatar el hecho de la *alienación* del hombre al trabajo, cuyas causas quizá radiquen en:

- La gran dimensión de las empresas modernas.
- La jerarquización de las organizaciones.
- La especialización en el trabajo, y
- La despersonalización de las tareas cotidianas.

Todo ello nos lleva a un concepto del trabajo en que se tenga en cuenta su dimensión humana y social. En el concepto de eficacia social del trabajo, que no sólo concibe a éste en su aspecto productivo, sino, también, en sus dimensiones de realización humana y de integración social.

Al hablar de la economía social de mercado hemos dicho que en la misma se concibe a la *empresa*, además de como unidad económica, como unidad sociológica o, quizá mejor, como unidad psico-

sociológica. Ello ha influido en la propia evolución del concepto de empresario que, además de innovador, coordinador y asumidor de riesgos, tiene que tener, junto a su preparación (información y formación) unas *actitudes* de realización, flexibilidad y apertura encaminadas a hacer posible esa cooperación e interrelaciones que le conduzcan a ese objetivo de eficacia social del trabajo, según lo acabamos de definir.

Naturalmente que ese estilo de dirección, donde se pone más el énfasis en prever que en curar, exige, también, contar con las actitudes de las personas para dejarse dirigir. Los momentos de cambio, como los que han vivido estos últimos años los empresarios, no han sido los más propicios para esta filosofía. Pero, como dijo Schumpeter: *Siendo la dinámica elemento esencial de la función empresarial su actuación permanente sabrá compensar los conflictos y poderes temporales, transformando la lucha en cooperación y la destrucción en nuevos órdenes de convivencia más estables y justos.*

La participación aparece constitucionalizada en el artículo 129, que dice:

1. «La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general.»

2. «Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa...»

El principio de la participación es de general aceptación. Cuantos más problemas se resuelvan en el interior de la empresa menos quedan para ser transmitidos fuera de la misma al Sindicato. La prueba está en cómo éstos no ven con buenos ojos la institución de los Comités de Empresa. Temen que debiliten la lucha y el espíritu de las Centrales Sindicales. Por eso prefieren llevar al interior de la empresa la dinámica sindical a través del instrumento de la Sección Sindical (representación de los trabajadores derivada de la pertenencia a organizaciones sindicales).

Precisamente aquellos Sindicatos que no están enmarcados en la línea reivindicativa y reformista ven en esta participación, y en el diálogo directo con los trabajadores, una forma de separar sus bases de las directrices que emanan de sus organizaciones buro-

cráticas, con lo cual se les dificulta el camino para conseguir los objetivos políticos de los partidos de los cuales suelen ser meras correas de transmisión.

En cuanto a los límites que ha de tener esta participación, entendemos que lo difícil es determinar en cada momento, con realismo político y eficacia, los pasos que hay que ir dando.

Volviendo al texto constitucional, creemos que tal participación está en línea con el *modelo de la competencia*. Es decir, que tiene que respetar: la propiedad privada (artículo 33), la autonomía empresarial (artículo 38) en el marco de una economía de mercado que, como los Sindicatos libres, sólo tiene justificación dentro de un orden de libertad democrática.

En cuanto a la participación a través de la llamada autogestión (más próxima al modelo de la igualdad), vemos que tiene, en primer lugar, unos límites técnicos. En efecto, la especialización no desaparece. Por otra parte, las empresas son instituciones con intereses que exigen ser contemplados a largo plazo, y que no coinciden con los intereses a corto plazo de una de sus partes (trabajadores, accionistas o directivos). Por eso la dirección debe estar en manos de profesionales (con información, formación y actitudes) que hagan posible la cooperación de todos los intereses que confluyan en la empresa y no en manos de burócratas del Estado ni en manos de miembros de partidos que, además, en los países en los que esto se practica suele ser partido único.

Pero más importante que estos límites técnicos es el límite que nos marca la propia Constitución. En efecto, al proclamar en su artículo 10 *el libre desarrollo de la personalidad*, quiere decir que la *iniciativa*, la *personalidad* y la *libertad* hay que fomentarlas, lo cual sería incompatible con el principio de organización colectiva de la vida profesional.

VII. RESUMEN

Resumiendo, diremos que aunque la Constitución configura un modelo abierto, sin embargo, éste tiene límites. Así, tanto en materia de planificación (límites del artículo 33), como en materia de iniciativa pública (límites del artículo 38), como en lo referente al

interés general que tiene que respetar un orden de preferencia de los ciudadanos basado en las libertades económicas (producir, consumir, ahorrar, etc.). Pues la mutilación de la libertad económica produciría una reacción en cadena, hasta terminar con las demás libertades que aparecen contenidas en el texto constitucional.

Es decir, se trata de una Constitución abierta, pero siempre para practicar políticas económicas de corte occidental (más o menos sector público, mayor o menor presión fiscal, etc.), pero, entendemos, que no tolera el tránsito ni a colectivismos ni a planificaciones autoritarias. Es decir, que se encuentra cerrado el paso hacia esos modelos socioeconómicos donde después de que se apagan los farolillos de la verbena todo es oscuridad. En efecto, termina sin haber igualdad, porque el Estado no es una vaca lechera que se alimenta en el cielo y se ordeña en la tierra, y, también, termina sin haber *libertad*, ya que el padre Estado termina transformándose en un padrastro que deja de ser sugerente para pasar a imponernos coactivamente su autoridad. Por fin tampoco sería posible la democracia, todo lo cual estaría en contradicción con el primer párrafo (del primer artículo) que no ha servido de pórtico para esta disertación.