

La planificación en la economía de mercado^(*)

ENRIQUE BARON
Economista

Un examen crítico de los derechos económicos y sociales en la Constitución exige tratar la cuestión desde diversos planos. En primer lugar, examinar su propia estructura interna, en relación con el proceso de elaboración de los mismos, el llamado «consenso»; en segundo lugar, examinar la Constitución en relación con el sistema económico, para comprobar si en la misma se establece uno determinado, y por último, examinar los posibles frenos y posibilidades que ofrecería el texto a un gobierno de izquierdas y, presumiblemente, de mayoría socialista.

Como observación previa y necesaria, hay que situar la gestación del proyecto constitucional en el proceso de transición hacia la democracia. Con brevedad, el cuadro se puede resumir diciendo que el proceso de reforma política iniciado en los últimos años, y acelerado tras la muerte del dictador, ha conducido a un panorama político definido por las elecciones del 15 de junio, en las cuales se obtuvo un resultado muy equilibrado en el balance de fuerzas políticas, con un escaso y marginal peso del único partido político en principio opuesto a la elaboración de una nueva Constitución, Alianza Popular.

Para la fuerza formada en torno al programa reformista, la UCD, la necesidad de una norma constitucional reflejaba la necesidad de establecer sobre bases democráticas el régimen monárquico. Para la izquierda, y para los grupos nacionalistas burgueses, la Constitución era una necesidad de afirmación de derechos individuales y colectivos, de establecimiento de una alternancia de poderes de modo democrático, y de asentamiento de una nueva estructura del Estado.

La aventura constitucional no ha sido, sin embargo, la primera de las Cortes Constituyentes, autoafirmadas como tales con posterioridad a las elecciones. La primera ley ha sido la de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, y la segunda decisión que ha dominado en gran parte el posterior trabajo parlamentario han sido los acuerdos de la Moncloa.

* Conferencia pronunciada el día 17 de abril de 1982.

El ritmo de gestación de la norma constitucional ha sido comparativamente más lento, y ello exige de nuevo relacionar el proceso político con la realidad social.

Por una parte, las medidas urgentes de reforma fiscal —cuya oportunidad ha sido sólo contestada por la oposición de derechas— han sido una medida de convergencia, en la que los partidos políticos han pasado por encima de sus propios programas, para obtener unos resultados que marcan una profunda ruptura en las prácticas defraudatorias y en la estructura regresiva del sistema fiscal español. Doce experiencias constitucionales en siglo y medio, frente a dos reformas fiscales, que merezcan el calificativo de progresivas, es una comparación expresiva, que define la profunda insolidaridad y ceguera de unas clases dominantes cerradas a las más tímidas reformas. La introducción del impuesto sobre el patrimonio (con tipos equivalentes a los propuestos por el programa común de la izquierda francesa), el levantamiento del secreto bancario y la introducción del delito fiscal, junto a la posibilidad de regularización voluntaria, son los elementos más importantes de estas medidas. Pese a las resistencias, la reforma ha avanzado, y es simbólico que los debates en el Pleno del Congreso sobre la Constitución se hayan simultaneado con los del nuevo Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, destinado a ser la piedra angular del nuevo sistema fiscal.

Por otra parte, los acuerdos de la Moncloa han respondido a la necesidad de adoptar medidas de urgencia contra la crítica situación de la economía, siendo la lógica socialista la de conseguir en el más corto plazo, el del plan de estabilización, una serie de medidas defensivas para la clase trabajadora (el 22 por 100 de aumento sobre la masa salarial, la defensa de aumentos lineales al menos en una mitad, las orientaciones de política monetaria, el planteamiento del problema del paro juvenil, etc.). Como segundo objetivo, el de conseguir reformas esenciales de la Administración del Estado, no como meros enunciados reivindicativos, sino como compromisos políticos claros.

En este contexto, la elaboración de la Constitución se ha relativizado. Si comparamos con 1931, fecha de la última experiencia democrática, entonces la prioridad absoluta la tuvo el debate constitucional, que ocupó el trabajo de las Constituyentes de julio a diciembre de aquel año. En una situación de crisis internacional, con una urgente necesidad de profundas reformas, primó el carácter republicano, que fiel a las tradiciones de la burguesía liberal, concedía un valor casi mítico al texto constitucional. Hoy, ya es mucho más clara la relativización de la Constitución, en el sentido de no considerar que su redacción y aprobación puedan suponer una transformación sustancial de la sociedad, por ellas mismas. Por ello, el valor máximo de la norma está hoy en su funcionalidad y no en la grandiosidad de los principios o declaraciones, o en la exhaustividad de los derechos proclamados. Ello no significa, sin embargo, que su debate sea considerado inocuo o inútil, puesto que ha sido uno de los elementos de insistencia de las fuerzas de izquierda, en la discusión

parlamentaria, y también en la lucha social, el reconocimiento de estos derechos a nivel constitucional.

Los derechos económicos y sociales en la Constitución

La expresión «derechos económicos y sociales» no goza quizá de demasiada popularidad, dado el empleo que se ha hecho de la misma en la retórica fascista. Sin embargo, la superación de la concepción liberal y decimonónica de la Constitución conduce a que, a partir de principios de siglo, y sobre todo, desde la Constitución de Weimar, se haya afirmado el carácter «social» del Estado, frente a la concepción liberal tradicional.

Esta expresión, que está en el párrafo 1 del artículo 1 de la actual Constitución, tiene precisamente ese significado de superación de la concepción del Estado gendarme, para pasar a una concepción en la cual tiene que asumir una serie de servicios públicos esenciales, o realizar políticas que tiendan a proteger o a favorecer a las clases o sectores más explotados o desfavorecidos (la seguridad social, el salario mínimo o la legislación sobre los minusválidos son ejemplos de esta consideración del Estado).

En el mismo Título Preliminar se contiene también la consagración de los partidos como medios que «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» e «instrumento fundamental para la participación política» (art. 6), y de «los sindicatos de trabajadores, las asociaciones empresariales, los colegios y demás organizaciones profesionales», que «contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» (art. 7). Esta última redacción, no muy feliz, por cuanto puede dar pie a formas corporativas o amarillistas, y por lo complicado de la definición de los intereses, es evidente resultado de una enmienda de transacción. Sin embargo, en lo fundamental confiere un rango político y fundamental a las organizaciones que, en una sociedad moderna, configuran la voluntad popular, y la representación y defensa de los intereses de clase.

A partir de estas afirmaciones fundamentales, los temas económicos y sociales se recogen en las dos partes fundamentales del texto: la dogmática y la orgánica. Las líneas básicas de regulación son las siguientes:

- En las llamadas «libertades públicas», la libre elección de residencia y de circulación, así como de emigración (art. 18); el derecho a la educación, con «una enseñanza básica obligatoria y gratuita» (25); la libre sindicación y el derecho de huelga (26).
- En la sección «de los derechos y deberes del ciudadano» están el deber de levantar las cargas públicas de acuerdo con el principio de capacidad contributiva (29); el reconocimiento del derecho a la propiedad privada y a la herencia, con reconocimiento de su función social y de la expropiación «por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante indemnización» (31); el deber de trabajar

y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción social mediante el trabajo y a la remuneración suficiente, sin que pueda haber discriminación por razón del sexo (32); la negociación colectiva (33) y la libertad de empresa (34).

— En la sección tercera, «de los principios de la política económica y social», están la protección económica de la familia (35); el fomento de una política que «asegure la estabilidad económica, el pleno empleo y la formación y readaptación profesionales», la seguridad e higiene en el trabajo, el descanso, la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas (36), un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos (37), la defensa de los derechos de los trabajadores en el extranjero (38), la promoción de la ciencia y la investigación científica y técnica (40), la protección del medio ambiente, y la utilización racional de los recursos (41); el derecho a la vivienda, con regulación de la utilización del suelo (43); la política de protección a la tercera edad (46) y el control de calidad de los productos (47).

En esta primera parte, la dogmática, cabe destacar: en primer lugar, la reserva explícita de la izquierda en el voto del artículo 33.2, que «reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo» (con petición explícita de AP de reconocimiento del derecho de cierre empresarial), que se tradujo en la abstención, y la polémica redacción del artículo 43, que reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». Este tema será objeto de mayor consideración en el apartado siguiente.

En la parte orgánica se incluyen los medios de acción que pueden hacer reales los derechos proclamados por la ley. Es obvio que la legislación ordinaria de cada gobierno, que trata de responder de este modo a las aspiraciones de la clase que representa, es un medio. Pero el recoger de modo explícito instrumentos adecuados es un medio positivo de permitir una constitución abierta, es decir, de uso alternativo. En este sentido, hay que tener en cuenta que el artículo 9, párrafo 2, de la Constitución establece que «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».

Los medios esenciales se recogen en el Título VII, sobre economía y hacienda, que comienza con una declaración de principio —«toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general»—, continúa con el reconocimiento del «derecho de iniciativa pública en la actividad económica», y concluye con la posibilidad de «reservar mediante ley» al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y así mismo acordar la intervención de las empresas cuando así lo exigiere el interés general» (art. 122); la promoción de formas de participación en la

empresa, el marco legislativo adecuado para las cooperativas y el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción son principios recogidos para desarrollar en ley (123); la equiparación del nivel de vida de los sectores más desfavorecidos (124); la consagración de la planificación democrática (125); la delimitación del dominio público, y la defensa del patrimonio del Estado (126); el principio de legalidad en el establecimiento de tributos y de beneficios fiscales (127); el establecimiento de presupuestos y la definición del Tribunal de Cuentas como «órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado» (130), y su dependencia con respecto a las Cortes, son los principales aspectos regulados en este capítulo.

Por último, en el Título VIII, dedicado a las autonomías, están relacionadas en el artículo 141 las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, y en el 143 las competencias exclusivas del Estado, con posibilidades de acelerar la transferencia de competencias, y con el establecimiento de principios de dotación de recursos para las comunidades autónomas a través de la cesión de impuestos, de la creación de impuestos propios, y de las transferencias de un fondo de compensación interterritorial (art. 150), además de las asignaciones a las comunidades en función del volumen de servicios y actividades que hayan ido asumiendo a cargo de los Presupuestos Generales del Estado (152).

En este punto, el esquema inicial habrá de desarrollarse y rellenarse sobre la base de la experiencia, de un conocimiento más completo de la estructura fiscal y presupuestaria y de las diferentes necesidades de las comunidades colectivas.

Hasta aquí, la parte forzosamente descriptiva de la Constitución en lo que respecta a temas económicos y sociales.

En un primer balance, provisional, cuando la Constitución todavía estaba en debate en el Congreso y a falta de la segunda lectura del Senado, en la primera experiencia constituyente colegisladora de la Historia, se podía afirmar, desde un enfoque funcional, que la Constitución, como sistema de reglas de decisión democrática, aceptadas y aceptables por la inmensa mayoría del país, contenía los principios suficientes para realizar una acción de gobierno socialista.

Hay que recordar que de los puntos que llevaron a la salida socialista de la ponencia, y que han sido elementos de negociación en la política de consenso, casi todos tenían contenido económico: tanto en la enseñanza, como en la libertad de iniciativa económica privada y pública, como en las autonomías.

Caracterizada la Constitución en sus grandes rasgos, corresponde ahora examinar si la Constitución consagra o no un determinado sistema económico, tal como han pretendido determinadas fuerzas sociales en los últimos meses, sobre todo representantes del empresariado y fuerzas políticas recientemente conversas a la «economía social de mercado».

¿Es la Constitución la que establece un determinado sistema económico? La respuesta, mirando a la historia, es evidentemente no. Los cambios de modo de producción, y de modo más concreto, el establecimiento de un determinado sistema, se han producido siempre en un proceso de lucha de clases, cuando una ha conseguido ser hegemónica y ha impuesto su modelo sobre el conjunto de la sociedad. En la fase más moderna, desde el final del siglo XVIII, así ocurrió, por ejemplo, en Francia, en donde, tras la noche del 4 de agosto de 1789, en la que los Estados Generales suprimieron los privilegios feudales, se proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y es el levantamiento popular el que lleva a la venta de bienes nacionales y de la Iglesia, a la constitución civil del clero y a imponer la Constitución, así como la ley Le Chapelier (que prohibía las organizaciones obreras). En otro caso clásico, el de la revolución soviética, la Asamblea Constituyente fue disuelta en enero de 1918, y la primera Constitución fue dictada por el Congreso de los Soviets, hasta hacer la federal de 1924. Pero el núcleo de poder era el gobierno revolucionario.

Junto a estos casos están los procesos gradualistas, como el inglés, o de los países sajones en general, en los cuales es difícil señalar un corte, salvo en el caso americano, en el que la Constitución siguió a la Declaración de Independencia y a la guerra de liberación.

Con todo, el ejemplo más manejado en los últimos meses ha sido el de la Constitución —Ley Fundamental de Bonn de 1948— de la República Federal Alemana, con el pretexto de que consagraba la «economía social de mercado». Sin embargo, no es cierto que el Consejo Parlamentario de Bonn hiciera tal cosa, aun teniendo en cuenta que el proceso se desarrolló bajo el poder y la vigilancia de las tropas aliadas.

En un interesante trabajo publicado recientemente, a partir de una conferencia pronunciada en Madrid, el economista alemán Jürgen B. Donges¹ señala las interpretaciones que ha recibido la Ley Fundamental de Bonn, que son fundamentalmente tres: la de eludir el tema deliberadamente; la de fijación de modo obligatorio de una economía social de mercado; la de que no previendo expresamente un sistema determinado, «es evidente que el catálogo de derechos fundamentales y la cláusula de sociabilidad de la propiedad privada señalan el marco dentro del cual deberá moverse el legislador en materia económica». Las conclusiones dictadas por la experiencia son: que el sistema de mercado libre es la faceta económica de la Constitución Federal, y que el carácter social de este sistema obliga al Estado a asegurar el funcionamiento óptimo de la economía y a cuidar de la justicia social (por ejemplo, el sistema de seguridad social, la protección contra el despido socialmente injustificado, la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, o la cogestión).

Es más, hay que señalar que en la misma Ley Fundamental existen artículos, en la línea del artículo 122 de la Constitución española, que

¹ En *Constitución y economía*, publicado por el C. de Estudios y C. Económica.

van más allá de lo previsto en ésta. El artículo 15 habla de que «una ley puede, con fines de socialización, hacer pasar el suelo y las tierras, recursos naturales y medios de producción, a un régimen de propiedad colectiva». En la misma línea está el artículo 43 de la Constitución italiana.

Sobre el ejemplo alemán, cabe concluir: en primer lugar, que la *Soziale Marktwirtschaft* fue, como eslogan político, lanzada por Erhard con posterioridad a la Constitución, y no se contiene explícitamente en ésta; segundo, que el proceso de reconstrucción de Alemania Occidental en la posguerra se realiza en un país dividido, con una ayuda extranjera importante —el Plan Marshall— y unas imposiciones políticas concretas internacionales; y en tercer lugar, que lo que ha configurado el sistema alemán con posterioridad no fue establecido sólo por la Constitución, aunque ésta abriera los cauces para que se pusieran en marcha lo que llama Donges «los pilares» del orden económico alemán: la regulación de la competencia de las organizaciones sociales, el compromiso, por parte del gobierno, de satisfacer determinados objetivos económicos, y la independencia del banco central. A estos elementos hay que añadir el alto grado de desarrollo de las fuerzas productivas y la alta educación y cualificación de la población.

Tras centrar la cuestión alemana, conviene volver a la situación española, puesto que en el último año se ha repetido, con obsesiva machaconería, la defensa de la economía social de mercado como *leit motiv* a consagrar constitucionalmente. Para no caer en un eslogan degradado por la variedad de experiencias que cubre hoy la expresión, que incluyen la cura de adelgazamiento practicada en Chile por Pinochet, con sus asesores friedmanianos, y experiencias similares en otros países de América Latina, hay que examinar la realidad social y política española.

En España, el proceso de reforma política, con sus características de ruptura negociada, tiene una característica esencial: no se ha puesto en causa el sistema económico en sus bases fundamentales. Incluso, y aunque pueda parecer paradójico, lo que se ha planteado ha sido una afirmación y conquista de las libertades tradicionalmente consideradas como «burguesas» por las fuerzas de izquierda, que incluso en el debate constitucional han sido las más puntillosas y reticentes a la hora de plantear las posibles suspensiones de libertades.

La retirada de la enmienda Sancho Rof, en la sesión de la Comisión de 18 de mayo de 1978, que constitucionalizaba en el artículo 16.2 el estado de excepción, es un claro ejemplo de esta sensibilidad de la izquierda y de los grupos nacionalistas burgueses². En la política real, lo que

² La enmienda propuesta establecía, en el artículo dedicado a la detención preventiva, que el plazo de setenta y dos horas se entendía «salvo lo que señale una ley, con el fin de garantizar la seguridad pública y los derechos y libertades reconocidos en la Constitución».

En la redacción actual se prevé la suspensión de los derechos en un estado de excepción, en relación con el control parlamentario, en el artículo 50. En el mismo, se aceptó en el pleno una enmienda del PNV garantizando la asistencia del abogado.

se ha planteado hasta ahora ha sido, como señalaba al principio, el poner las bases de un sistema fiscal moderno con una mayor suficiencia y equidad fiscal, gravando a los ciudadanos según su capacidad económica (es decir, desplazar el peso fundamental de sus bases actuales, que son el IRTP en rentas de hasta 500.000 pesetas, y los impuestos sobre el consumo³).

En los acuerdos de la Moncloa tampoco se trató sobre el modelo, aunque sí se incluye un catálogo de reformas precisas a desarrollar. Una frase, contenida en la introducción de resumen de trabajo del programa, de los días 8 y 9 de octubre, ha sido esgrimida como reconocimiento del modelo por algunas fuerzas sociales. Al hacer el diagnóstico sobre la situación económica de crisis, se afirmaba que la «coincidencia de este diagnóstico debe servir, a juicio de los reunidos, de base para adoptar medidas que, dentro del marco de una economía de mercado, resultan imprescindibles para sanear y reformar la actividad económica». Aunque los acuerdos no fueron negociados por los interlocutores sociales, en el caso de los sindicatos obreros porque la libertad sindical no estaba aún plenamente reconocida, y en el caso de las organizaciones empresariales, porque éstas tampoco estaban reconocidas, se tomó esta frase por los representantes del empresariado como caballo de batalla, que continúa durante la elaboración de la Constitución. El argumento se planteaba como una defensa de un sistema de economía libre amenazado por la ola colectivista.

En el futuro, uno de los capítulos más apasionantes para los historiadores será, sin duda, el del estudio de los comportamientos de los empresarios españoles en este período de transición. Una reciente encuesta hablaba de «la añoranza del franquismo» en sectores importantes de la clase patronal. Ello no es de extrañar, porque los niveles de seguridad eran envidiables, sobre todo para los sectores con mayor capacidad monopolística: los conflictos sociales eran cuestiones de orden público, los problemas de competencia con el exterior se resolvían a través del proteccionismo arancelario, los de precios a través de las presiones en los pasillos de los ministerios, los de crédito con líneas especiales, y los de ayuda con bonificaciones y desgravaciones. Con un cierto carácter paradójico, los sindicatos obreros, cuyos líderes eran aún hombres perseguidos hace pocos años, están hoy a la cabeza de organizaciones con millones de afiliados —en el caso de UGT y CCOO—, mientras que los empresarios están aún en fase preelectoral. La CEOE parece el movimiento preponderante, con una vasta campaña de afirmación iniciada con el mitin del Palau Blau Grana de finales de 1977, y culminada en el Palacio de Deportes de Madrid, en febrero de 1978, y con declaraciones públicas de sus portavoces muy resonantes, por lo agresivas que han sido sobre

³ El problema planteado durante la discusión de la ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, con motivo de la presentación por el grupo socialista de una enmienda *in voce* por la que se elevaba a 210.000 ptas. el mínimo exento, permitió conocer en qué medida son claves para el Presupuesto el IRTP y los tramos más bajos de recaudación en el mismo.

todo con sus presumibles representantes políticos. Tanto en sus declaraciones, como en la organización más elitista del empresariado —el Círculo de Empresarios—, la defensa de la economía de mercado se ha convertido en una especie de piedra de toque, a la que se ha sumado, con sentido del oportunismo político, Alianza Popular, organización en la que militan hoy ex ministros en cuya ejecutoria política figuran realizaciones prácticas de economía y política que no tienen precisamente un signo librecambista⁴. Y ello sin traer a colación, en este momento, las viejas tradiciones de intervencionismo estatal fomentadas por los mismos sectores empresariales para apoyar su fortalecimiento en períodos históricos como el de la dictadura de Primo de Rivera o la etapa franquista.

Al final, en la Constitución, como se ha señalado, figura la libertad de empresa, de iniciativa económica privada, y la libertad de iniciativa pública. Se añade en el primer caso, «en el marco de una economía de mercado» (art. 34) y se hace referencia explícita a «la defensa de la productividad» (art. 34). ¿Significa esto una definición del sistema económico? Es evidente que la caracterización del sistema económico corresponde, examinando la Constitución, a lo que es una economía de Europa occidental, es decir, una economía mixta, en la que participa el capitalismo privado y el sector público, con un peso de éste en la economía a través de diferentes vías: agencias gubernamentales en Estados Unidos, sector nacionalizado o regional, empresas mixtas en diferentes países europeos, que suponen entre un 25 y un 40 por 100 del producto nacional bruto.

La interpretación de estas expresiones, incluidas en la Constitución, es susceptible también de un uso alternativo. En efecto, para examinar lo que es una economía de mercado hay que partir no sólo de Adam Smith y la «mano invisible y benéfica» de la competencia; es preciso examinar la literatura económica moderna, como pueden ser los análisis de Pigou de Joan Robinson o de Galbraith, para comprender cuál es el sistema real y no el superestructural; e incluso, en los países llamados socialistas, los análisis del mercado de Oscar Lange, de Ota Sik, o las reformas de Liberman en la URSS.

El mercado como instrumento de asignación de recursos y de relación entre oferta y demanda es un instrumento económico insustituible y que cumple un papel esencial. En esta línea son de considerar, por ejemplo, posturas como las mantenidas por los socialistas sobre la libe-

⁴ Véase el trabajo de Cruz Martínez Esteruelas sobre «El principio de libre iniciativa económica privada en el anteproyecto de Constitución», publicado por el Centro de Estudios Constitucionales.

ralización de los intermediarios financieros⁵. Otro tanto cabe decir sobre el concepto de productividad, que al ser un cociente que expresa la relación entre la producción y uno cualquiera de sus inputs, puede tener valor para examinar tanto la de la fuerza de trabajo como la del capital.

Pero el problema no está aquí. Es indudable que, desde el punto de vista de información y transparencia de las decisiones, una política socialista ha de suponer una clara ruptura con la actuación secular de una Administración opaca y con unos grupos de intereses privados que tienen del Estado una concepción de ocupación patrimonial. El interrogante surge cuando la insistencia con que se han planteado estas cuestiones hace legítima la pregunta de si es ésta la pretensión, o si de lo que se trata en realidad es de congelar unas determinadas relaciones de clase y de explotación, o de volver a modelos decimonónicos que supongan, con un pretendido enfoque neoliberal, el desmantelamiento de la legislación social y de las organizaciones de clase. A esta pregunta no se puede responder con un análisis exegético de la Constitución, sino con la experiencia de la aplicación real de la legislación y la interpretación que haga el Tribunal de Garantías Constitucionales. Porque las conclusiones lógicas de lo consagrado en la Constitución son dos: una, al hablar de economía de mercado, la regulación de la competencia por la vía de las leyes «antitrust»; otra, la de establecer, sobre la base de la autonomía de las organizaciones sociales, un sistema de relaciones industriales o laborales que responda a un sistema democrático pluralista, y que tenga la suficiente capacidad de integración y de representatividad.

En el primer aspecto, la bajada tarifaria que ha de suponer la integración española en la Comunidad Económica Europea es un elemento que debe complementarse con una ruptura de los más poderosos centros monopolísticos del capitalismo financiero e industrial en España. En lo que respecta al segundo, la histórica campaña desatada con motivo de la Ley de Acción Sindical en la empresa, y en especial de su artículo 9, han venido a mostrar que todavía está por consolidar uno de los pilares básicos del sistema democrático, el de los términos en que van a desarrollarse las relaciones entre los interlocutores sociales, y esa es una cuestión que la Constitución no puede resolver; sólo fijar unos criterios bá-

⁵ Véanse al respecto los dos interesantes trabajos de Francesco Forte publicados en *Mondoperaio*, 11, 1977: «Per una economia di mercato "corretta"» y «L'equivo del mercato socialista».

La conclusión del primer trabajo es clarificadora: «Una correcta economía de mercado es el modo necesario, aunque no suficiente, para hacer avanzar nuestra economía en el sentido antes mencionado. También por ello me parece que en Italia, si hoy se quiere ser consecuentemente socialista, debemos luchar por un correcto sistema competitivo de mercado.

»Ello abre el camino a la programación democrática. Asegura el pluralismo económico y político. Es el único camino para una economía equilibrada. El neomercantilismo que quiere un mercado sofocado, incorrecto, no competitivo, y que quiere hacer pasar como programación democrática la programación perversa y perversiva, por un designio de hegemonía política antipluralista, es el monstruo a combatir, nuestro "nuevo fascismo"».

sicos, que se han apuntado ya, sobre el reconocimiento de los sindicatos, el papel de la negociación colectiva y el reconocimiento del derecho de huelga. Sin embargo, ¿cómo se desarrollará el apartado sobre las medidas de conflicto a adoptar entre trabajadores y empresarios? Difícilmente se resolverá el problema por una comisión o por el Pleno del Congreso; junto a la legislación social es precisa la creación de mecanismos de institucionalización del entendimiento y de la disensión.

Salvo este punto, el resto de los artículos referentes a los derechos económicos y sociales, o a los instrumentos no ha sido difícil de «consensuar», por emplear la expresión al uso. Ello supone que en la Constitución no se ha consagrado ningún sistema económico puro, ni éste ha sido el objeto de los partidos en la misma. Para los socialistas, las líneas fundamentales de actuación han sido la mejora del derecho de huelga, la supresión de las limitaciones en el mismo y la supresión del derecho de cierre, la adecuación del procedimiento expropiatorio a la actuación de gobierno (la discusión puntual para reemplazar la expresión «previa indemnización» por «mediante») y la introducción de la iniciativa pública, lo cual fue una enmienda ganada por mayoría en la comisión.

En conclusión, en la Constitución, lo que se ha reflejado es un conjunto de principios generales, con algunos instrumentos coherentes, que al ser establecidos a través de un consenso sustancial entre las diversas corrientes democráticas, permiten un juego creativo e innovador.

Los puntos en los que subsisten mayores y más profundos interrogantes son los que se refieren al desarrollo de los principios constitucionales: en primer lugar, sobre el desarrollo de transferencias a las comunidades autónomas y a la dotación de éstas con recursos financieros propios, uniendo los principios de solidaridad y de capacidad financiera; en segundo, el ya apuntado del establecimiento de un acuerdo básico entre organizaciones sindicales y empresariales acerca de las normas de negociación y de participación en la gestión.

¿Es posible un gobierno socialista con esta Constitución?

A esta pregunta, que es la última y definitiva para responder a este primer análisis de la norma superestructural, hay una primera e inmediata respuesta: la de que no sólo es posible, sino también necesario. Si la Constitución ha de fijar unas reglas de juego que permitan la alternancia democrática, el primer paso es saber si funcionan. Ello se comprobará en realidad cuando en España haya un cambio de gobierno realizado en los términos previstos por las mismas, es decir, por la ley del sufragio universal y del respeto a las instituciones democráticas. Hasta el momento, la transformación de sectores con un poder importante en el régimen franquista, y su fusión en una organización de poder con grupos democráticos burgueses, han sido un elemento importante para conseguir «lo que parece milagroso», en palabras de Pierre Vilar, «el deshie-

lo político»⁶. Y en la actualidad, el gran desafío que tiene planteado la Constitución es éste: saber si es posible un cambio de gobierno por la voluntad popular.

Un segundo punto es el carácter del programa a desarrollar. Porque puede contestarse a la primera pregunta que la domesticación de los socialistas en nuestras pretensiones puede convertirnos en una futura coartada. El riesgo siempre existe, pero a lo único que no debe conducir es al inmovilismo. Sin embargo, por las opciones que actualmente defienden y por la capacidad de los socialistas, y de las fuerzas democráticas en general, no es ninguna exageración afirmar que de cara a los objetivos políticos más inmediatos hay opciones fundamentales que sólo un gobierno de izquierda puede cubrir: la consolidación democrática en el plano de la defensa de las libertades, de la democratización de la vida municipal y de la reforma de la Administración del Estado; la afirmación de las autonomías, sobre todo en sus puntos más conflictivos; los elementos básicos de un sistema democrático de relaciones industriales y una política económica con objetivos a medio plazo de reestructuración y definición del espacio industrial y económico del país, para salir de la crisis.

El desafío es histórico, y no faltarán las resistencias ni se acabará la lucha de clases; una parte de ésta serán las escaramuzas sobre la interpretación de la Constitución. En el Chile de Allende se utilizaron, los latifundistas catalanes lucharon contra la Generalitat en la II República, cuando ésta promulgó la Llei de Contrats de Conreu, llevando el tema al Tribunal Constitucional. Hoy no se puede dar una respuesta categórica a estos problemas. Sólo constatar que la Constitución, tal como ha quedado, no presenta obstáculos insalvables para una acción de gobierno socialista, y contiene los elementos necesarios para hacer posible una acción de gobierno que pueda romper con privilegios y posiciones de poder injustificados e inaceptables.

⁶ Véase el prólogo de P. Vilar a la última edición de su *Historia de España*, Barcelona, Crítica, 1978.