
Antonio Martín Valverde

Sistema económico y agricultura en la Constitución española

SUMARIO: 1. *Sobre el modelo económico de la constitución española.*—2. *La libertad de empresa y su contenido esencial.*—3. *La titularidad del derecho a la libertad de empresa y la iniciativa económica pública.*—4. *La significación jurídica de la cláusula de economía de mercado.*—5. *Interés general y límites constitucionales de la libertad de empresa.*—6. *La aplicación a la agricultura del modelo económico de la Constitución española.*—7. *Las referencias a la agricultura en la Constitución española: un panorama general.*—8. *La cláusula de modernización y desarrollo de la agricultura y el objetivo constitucional del pleno empleo.*—9. *La cláusula de utilización racional de los recursos naturales del artículo 45 de la Constitución.*—10. *El objetivo social de la equiparación de las rentas del sector primario y sus condicionamientos.*—11. *El aprovisionamiento alimenticio como objetivo constitucional implícito.*—12. *Propiedad y función social de la propiedad en las actividades agrarias.*—13. *Libertad de empresa y economía de mercado en el sector agrícola en la constitución española.*—14. *Conclusiones: el marco constitucional de la economía y de la política agrarias en España.*

1. SOBRE EL MODELO ECONOMICO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

La Constitución de 1978 ha adoptado una posición expresa sobre el sistema económico que ha de regir en la sociedad española. Esta toma de postura se aparta de la tradición del constitucionalismo español de preceptos genéricos

y escuetos sobre la materia (1). Y se aparta también de la tónica de regulación constitucional de los países europeos occidentales, que, con las excepciones de diverso signo de Italia y Portugal, se suelen limitar a referencias fragmentarias al derecho de propiedad y a la previsión de la posibilidad de nacionalizaciones (2).

(1) La Constitución de la Segunda República española contenía una referencia directa a esta materia, concebida en términos clásicos, en el artículo 33: «toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la libertad de industria y comercio, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes.»

Pero las referencias de la Constitución republicana al orden económico no se limitaron al artículo anterior. Hay que tener en cuenta, además, al artículo 44, de factura mucho más moderna, hasta el punto que su formulación, como se comprobará fácilmente, ha influido en diversos pasajes de la Constitución de 1978. Este precepto dice lo siguiente: «Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una Ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada. Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija. El Estado podrá intervenir por Ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la nacionalización de la producción y los intereses de la economía nacional. En ningún caso se podrá imponer la pena de confiscación de bienes.»

En la Constitución de 1876, el artículo 10 decía lo siguiente: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no procediere este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado.» En términos parecidos se pronuncian el artículo 14 de la Constitución de 1869 y el artículo 10 de la Constitución de 1845, y el propio artículo 10 de la Constitución de 1837.

(2) La Ley Fundamental de Bonn (1949) establece, por una parte, que «la propiedad y la herencia quedan garantizadas», pero prevé a continuación que «con fines de socialización, y mediante una Ley que establezca el modo y el monto de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva» (art. 15). De ahí que se haya podido hablar —y la tesis fue acogida incluso por el Tribunal Constitucional— de «neutralidad» de la Constitución de Alemania Federal en cuanto al sistema económico.

La Constitución francesa de 1958 se refiere tangencialmente al modelo económico en el artículo 35, que asigna a la ley, entre otras funciones, la de fijar «las reglas que conciernen a... Las nacionalizaciones de empresas y la conversión de propiedad de empresas del sector público al sector privado». Otra referencia a la materia se encuentra en el Preámbulo de la Constitución de 1946, expresamente asumido por la Constitución vigente de 1958: «Todo bien, toda empresa, cuya explotación tenga o adquiera los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la colectividad.»

La Constitución italiana de 1948 se acerca bastante más, en la regulación de esta materia, a la Constitución española. Estos son los preceptos fundamentales de aquella:

«Artículo 41. La iniciativa económica privada es libre. ... La Ley determinará los pro-

Como tendremos ocasión de ver, los numerosos preceptos de la Constitución española relativos a la materia económica no se localizan en un mismo capítulo, ni siquiera en un mismo título, del texto constitucional. Todos estos preceptos, incluidos por supuesto los que tratan específicamente de la agricultura y del sector primario, han de ser considerados conjuntamente en vistas a la elaboración doctrinal (jurisprudencial o científica) de lo que se ha dado en llamar «modelo económico de la Constitución» o «Constitución económica formal» (3). Pero entre ellos hay uno que sintetiza en una fórmula abreviada las opciones normativas básicas del texto constitucional en este ámbito de las relaciones sociales. Nos estamos refiriendo al artículo 38, que reconoce el derecho a *la libertad de empresa*; añadiendo inmediatamente que tal derecho se ha de practicar *en el marco de la economía de mercado*; y declarando, en fin, el compromiso de los poderes públicos de garantizar y proteger su ejercicio y de defender la productividad *de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*.

La afirmación de que el artículo 38 (con el complemento de algún otro párrafo constitucional) contiene, en sínte-

gramas y los controles oportunos para que la actividad económica pública o privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales.»

«Artículo 42. ... Se reconoce la propiedad privada y la garantiza la Ley... La propiedad privada puede ser expropiada en los casos que prevé la Ley, mediante indemnización y por motivos de interés general...»

«Artículo 43. Con fines de utilidad pública la ley puede reservar originariamente o transferir mediante expropiación, y con indemnización, al Estado, a entidades públicas o a comunidades de trabajadores o de usuarios, determinadas empresas o categorías de empresa, que se refieran a servicios públicos esenciales o a fuentes de energía o monopolios y que tengan carácter de preeminente interés general.»

Explícitamente en favor de un modelo económico socialista se pronuncia el artículo 80 de la Constitución portuguesa de 1976: «La organización económico-social de la República portuguesa se fundamenta en el desarrollo de las relaciones de producción socialista, mediante la apropiación colectiva de los principales medios de producción de la tierra y de los recursos naturales, y mediante el ejercicio del poder democrático de las clases trabajadoras.»

(3) Sobre el concepto de Constitución Económica, que no es unívoco de la doctrina, ver, últimamente, Moreira, V.: *Economía e Constituição*, 2.ª ed., Coimbra editora, 1979, págs. 19 y ss.; Duque, J.: «Iniciativa privada y empresa», en *Constitución y Economía*, Centro de Estudios y Comunicación Económica, Madrid, 1977, pág. 52, y Font Galán, J.: «Notas sobre el modelo económico de la constitución española de 1978», en *Revista de Derecho Mercantil*, 1979, págs. 205 y ss. (núm. 1).

sis, el modelo económico de la Constitución es una afirmación válida porque en dicho artículo se hace referencia, como vamos a ver en seguida, a todos y cada uno de los elementos configuradores de un sistema económico. Talen son: 1) El papel de los individuos y las organizaciones en las decisiones de producción de bienes y servicios, papel expresado en la declaración sobre la libertad de empresa; 2) La forma de interacción normal entre los sujetos económicos, indicada en la cláusula de economía de mercado, y 3) La función del Estado en el proceso económico, como agente productivo directo y como gestor o impulsor de los intereses públicos, que se apunta en el pasaje final sobre la planificación y la atención a las exigencias de la economía general, y que es objeto de una importante declaración complementaria en el artículo 128.2.

El análisis de estos tres elementos del modelo económico de la Constitución nos va a ocupar la primera parte del trabajo. Una vez realizada esta tarea estaremos en condiciones de estudiar más detenidamente las referencias explícitas o implícitas a la agricultura que se encuentran en el texto constitucional. Este esquema de exposición permitirá resaltar las peculiaridades normativas de las actividades agrarias, que radican, como vamos a ver luego, en la presencia de objetivos o principios constitucionales propios, y en un protagonismo institucional de la propiedad y de las formas de tenencia más acusado que en la industria y los servicios.

La inclusión en el texto constitucional de todos estos preceptos ha modificado de forma sensible el marco jurídico de la economía y las posibilidades de acción de los sujetos económicos. Ya iremos viendo a lo largo de este trabajo cuáles son estos cambios normativos. Bástenos con señalar en este momento que los más importantes se refieren al papel del sector público en las actividades productivas y a las garantías jurídicas de los derechos e intereses de los ciudadanos en este ámbito de la vida social. Ahora bien, ciertamente, la Constitución no contiene en materia económica los aspectos innovadores que ofrecen sus normas sobre derechos de la persona o sobre organización del poder político. En vano buscaríamos en ella referencias a nacionalizaciones

de sectores determinados de actividad o a programas concretos de política económica. La ausencia de mutaciones bruscas en la distribución del poder económico está respaldada, además, para el futuro, por el reconocimiento expreso del derecho a la *propiedad privada y a la herencia* (art. 33.1), en conjunción con la regla de que las expropiaciones se han de producir *mediante indemnización* (art. 33.3).

A la vista de cuanto se acaba de decir, el foco de este estudio deberá concentrarse, lógicamente, más en la valoración de las posibilidades de actuación futura de los poderes públicos y los particulares en el ámbito de las relaciones económicas, que en las repercusiones inmediatas que ha tenido en la materia la entrada en vigor de la Constitución; más en las reformas económicas que el texto constitucional permite o proyecta hacer, que en las que efectivamente hace. Téngase en cuenta al respecto que, como tendremos ocasión de comprobar, muchos de los preceptos económicos de la Constitución tienen el carácter de normas programáticas o de normas de organización y acción administrativas, carentes, por lo general, de virtualidad normativa directa para los particulares mientras no sean actualizadas por una legislación de desarrollo.

2. LA LIBERTAD DE EMPRESA Y SU CONTENIDO ESENCIAL

La libertad de empresa o libertad de iniciativa económica es un derecho de contenido complejo, que abarca los distintos aspectos sobre los que puede proyectarse una iniciativa de esta naturaleza: puesta en marcha de organizaciones productivas, fabricación de nuevos productos, innovaciones en los cultivos o métodos de cultivo, reorganización de los procesos de producción y distribución, etc. Para su consideración desde el punto de vista jurídico estos diferentes aspectos pueden ser reagrupados de forma que resultan dos elementos o componentes del contenido de tal derecho: 1) La libertad de fundación de entidades de producción de bie-

nes y servicios para el público (libertad de acceso al mercado), y 2) La libertad de actuación de dichas entidades, en su organización interna y en sus relaciones con el entorno, para la consecución de sus propios objetivos (libre ejercicio de actividades empresariales) (4).

«Libertad de empresa» y «libertad de iniciativa económica» son expresiones que han accedido recientemente a los textos constitucionales. Las Constituciones de factura clásica no utilizan estos términos, sino los de «libertad de industria y comercio», o «derecho de propiedad» a secas, o más raramente «libertad de contratación». El uso en el nivel constitucional de una terminología de nuevo cuño plantea el problema de cuál es la correspondencia de la misma con los términos clásicos, que son los que figuran en el nivel de los códigos y las leyes subconstitucionales. Nosotros no nos proponemos aquí entrar a fondo en este problema. Pero sí interesa señalar a los efectos de este estudio, por un parte, la estrecha conexión institucional entre libertad de empresa y derecho de propiedad, y, por otra parte, la imposibilidad de reducir aquélla a un simple despliegue de las facultades de éste.

Los dos elementos o componentes de la libertad de empresa están estrechamente vinculados con el derecho de propiedad. La libertad de fundación de empresas tiene como presupuesto la disponibilidad de recursos productivos, ya que sin ellos no es posible abordar —y el ejemplo del factor tierra en la agricultura es quizá el más claro y significativo— la gran mayoría de las actividades económicas (5). La libertad de actuación empresarial presupone

(4) En el mismo sentido, García Pelayo, M.: «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978* (ed. de M. Ramírez), Zaragoza, 1979, pág. 39, que describe los dos «aspectos» (jurídicos) de la libertad de empresa de la manera siguiente: 1) «Derecho subjetivo a participar libremente por aportación de recursos privados en la fundación, mantenimiento y reproducción de empresas económicas», y 2) «Principio de ordenación económica del que se deriva la facultad de cada empresa para decidir sobre sus objetivos y establecer su propia planificación en función de sus recursos, de las demandas actuales y potenciales del mercado y de otras variables».

(5) En este sentido es perfectamente correcta la crítica a la libertad de empresa como «libertad formal», que sólo puede hacerse valer por los poseedores de medios de producción, y que es inservible como tal derecho, en la práctica de las relaciones sociales, para

también, en el caso más frecuente, una facultades de uso, disfrute y disposición de bienes que derivan, o bien de la condición de propietario, o bien de situaciones derivadas de titularidad jurídica de medios de producción (6). Puede decirse, por tanto, que el reconocimiento del derecho de propiedad es, en las actuales condiciones productivas, un requisito indispensable de la libertad de empresa: un requisito sin el cual este derecho no puede ser disfrutado o ejercitado.

Ahora bien, como indicábamos hace un momento, no es exacto decir que todas las iniciativas económicas consisten en un despliegue de las facultades inherentes al derecho de propiedad. Junto a él hay que considerar otras instituciones o principios jurídicos, que sirven también de manera indispensable como soporte, o cauce, o instrumento de la libertad de empresa: la libertad profesional; la libertad de trabajo; la libertad de contratación, entendida como capacidad de disposición de bienes y prestaciones personales mediante acuerdos voluntarios (7), y el libre ejercicio de actividades o facultades empresariales, no reducibles a las anteriores.

En la Constitución española existe, como es sabido, un reconocimiento expreso del derecho a la propiedad privada en el artículo 33, al que hemos de volver más adelante. Alusiones próximas a las libertades conectadas instrumentalmente con la libertad de empresa se encuentran en los artículos 17 (*derecho a la libertad*, genéricamente), 35 (*derecho a la libre elección de profesión u oficio*) y 139.2 (mención de la *libertad de circulación y de establecimiento de las personas*, y de la *libre circulación de bienes*, a propósito de la organización territorial del Estado). Pero, aun suponiendo

los que carecen de los mismos, es decir, para la gran mayoría de la población. Sin embargo, esta constatación no debe agotarse en una crítica ideológica a la «forma jurídica». Dicho sea de paso, el hecho de que la libertad de empresa sea una libertad «formal», cuyo ejercicio presupone una situación de propiedad de medios de producción que no se da en la mayoría de los ciudadanos, debe inclinar a la conclusión de que nos encontramos ante un derecho constitucional, pero no ante un derecho inherente a la dignidad de la persona, de los que contempla el artículo 10.1 de la Constitución.

(6) Cfr. Constantino, M.: «Propietarios y sujetos interesados en el uso social de los bienes», en *Derecho privado. Un ensayo para la enseñanza*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, págs. 218 y ss. También sobre la conexión propiedad privada/libertad de empresa, García Pelayo, M., *trab. cit.*, pág. 38.

(7) Ver Rinck, G.: *Wirtschaftsrecht*, Carl Heymanns Verlag KG, 1969, pág. 27.

do que estos preceptos no existieran, tales principios y sus correspondientes concreciones institucionales constituyen una exigencia elemental de la libertad de empresa, y habrían de entenderse implícitos, por tanto, como contenido mínimo o esencial de tal derecho, en la declaración del artículo 38.

La importancia normativa del reconocimiento constitucional de la libertad de empresa radica en que, de acuerdo con el artículo 53.1, este derecho está protegido con una serie de garantías jurídicas: vinculación a todos los poderes públicos, tutela del Tribunal Constitucional y regulación reservada al poder legislativo que, en consonancia con su vinculación a la Constitución, habrá de respetar en dicha regulación el *contenido esencial* de tal derecho. Las indicaciones que hemos venido realizando en los párrafos anteriores han intentado ser una primera aproximación orientativa a esta compleja cuestión del contenido esencial de la libertad de empresa (8). Ulteriores aproximaciones, desde otros ángulos, se llevarán a cabo en los epígrafes próximos.

Una última indicación queremos, sin embargo, hacer aquí sobre los derechos a la libertad de empresa y a la propiedad privada: su colocación sistemática en el texto constitucional (Sección 2.^a del Capítulo 2.^o del Título I) dentro de los *derechos de los ciudadanos*, y no dentro de los *derechos fundamentales y libertades públicas* (señalados en la Sección 1.^a de los mismos Capítulo y Título), es un síntoma claro de que la Constitución los considera merecedores de protección por su utilidad social, pero no por su inherencia a la dignidad de la persona humana. El dato es importante porque sólo *los derechos inviolables que le son inherentes* (a la dignidad de la persona) son considerados por el artículo 10.1 de la Constitución como *fundamento del orden político y de la paz social*. De ello deriva no sólo, como prescribe el artículo 53.2, una protección constitucional más intensa

(8) Ver Duque, J.: *Sobre el modelo económico del Anteproyecto de Constitución*, Sal Terrae, 1978, págs. 106 y ss., y Font, J., *trab. cit.*, pág. 228. La referencia en la Constitución española al «contenido esencial» de los derechos como límite de la regulación legislativa de los mismos está inspirada, como es sabido, en la Constitución de la República Federal de Alemania (Ley Fundamental de Bonn de 1949).

para los derechos fundamentales y libertades públicas, sino también, seguramente, una delimitación menos rígida del contenido esencial de los derechos de los ciudadanos; apreciación que se confirma con toda claridad, en lo que respecta a la propiedad privada y la libertad de empresa, en el precepto del artículo 128.1 de la Constitución, que estudiaremos más adelante, sobre la subordinación de toda la riqueza del país al interés general.

3. LA TITULARIDAD DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA Y LA INICIATIVA ECONOMICA PUBLICA

El artículo 38 de la Constitución no indica de manera expresa quiénes son o pueden ser titulares del derecho a la libertad de empresa. No parece dudoso, sin embargo, que el precepto significa una atribución de iniciativa económica tanto a los individuos como a las organizaciones; o, dicho con otra terminología, tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas. La duda surge en relación con las entidades u organizaciones de carácter público. Ciertamente, la libertad de empresa supone una legitimación de la iniciativa económica privada. Pero ¿significa también una asignación de iniciativa económica a los poderes públicos en los mismos términos y con idéntica protección que la iniciativa privada? O, expresado de otra forma: cuando en la Constitución española se habla de libertad de empresa. ¿Se está haciendo referencia a un derecho que asiste tanto a los individuos y a las personas jurídicas privadas como a las personas y entidades públicas?

La respuesta a la importante cuestión interpretativa que se plantea en las preguntas anteriores no es nada segura (9).

(9) En contra, Círculo de empresarios: *La empresa pública en la Constitución española*, Madrid, 1979, donde se define el derecho a la libertad de empresa como «aquel que asiste a todo *ciudadano* de participar libremente, mediante la utilización de *recursos privados* en la creación, dirección y administración de organizaciones individuales o societarias encaminadas a la producción de bienes o servicios y a su intercambio dentro del mercado» (pág. 29. sub. mío); y donde, criticando la fórmula del artículo 128.2, se afirma que

En relación con el tema, nosotros nos vamos a limitar aquí a señalar dos puntos que nos parecen enteramente firmes. Uno de ellos es que el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa hace referencia sólo a la iniciativa económica privada, pero no exige la marginación de los poderes públicos de las actividades productivas. El otro punto es que el artículo 128.2 del texto constitucional —imprescindible complemento del artículo 38 en cuanto a la identificación de los sujetos económico-productivos— reconoce de manera expresa *la iniciativa pública en la actividad económica*. Lo que significa, obviamente, que, aun en el caso de que la interpretación constitucional llegare a la conclusión de que el derecho a la libertad de empresa del artículo 38 se atribuye sólo a las personas privadas, no por ello se sustraería a los poderes públicos la posibilidad de intervenir en el proceso económico, cuando lo crean conveniente, como agentes productivos directos (10).

La innovación que supone este precepto del artículo 128.2 en el cuadro normativo de las actividades económicas es muy considerable, y vale la pena que nos detengamos un poco más en ella, a pesar de que no afecta particularmente a nuestro tema más específico de estudio. En resumidas cuentas esta norma viene a decir que los poderes públicos de diferente ámbito pueden fundar empresas económicas que concurren en el mercado con las empresas privadas, sin

«la idea de libertad, entendida ésta en su significado de derecho público subjetivo, no se compagina con el concepto de Estado», llegando a decirse que «los términos de *iniciativa y pública* son antitéticos» (pág. 78, sub. del autor). A favor Garrido Galla, F.: *El modelo económico en la Constitución española* (Introducción General), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, pág. 65, donde se pregunta «¿Qué impide reconocerla (la libertad de empresa) también a las entidades públicas?».

(10) Así lo entiende la generalidad de los autores que se han ocupado de este precepto constitucional: García Pelayo, M., *trab. cit.*, págs. 46 y 47; Font, J. I., *ob. cit.*, pág. 233; Muñoz Machado, S.: «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico de la Constitución española de 1978», en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española* (dir. por E. García de Enterría), pág. 333; Garrido Falla, F., *ob. cit.*, págs. 65 y ss.; Morisi, M.: «Aspectos esenciales de la regulación económica en una Constitución de la crisis», en *La Constitución española de 1978 (Estudio sistemático dirigido por Predieri y García de Enterría)*, págs. 375 y ss. En contra, Entrena Cuesta, R.: «El principio de libertad de empresa», en *El modelo económico en la Constitución española*, págs. 164 y 165.

necesidad de habilitación legal, y respondiendo sólo a una valoración discrecional de conveniencia. Lógicamente, las administraciones públicas habrán de atenerse en estas iniciativas tanto a la legislación y a las normas presupuestarias como a sus propias instrucciones y reglamentos internos. Pero esta asignación de iniciativa económica significa, en todo caso, un apartamiento del texto constitucional del principio de subsidiariedad de la actividad económica pública, que asigna a ésta un papel subalterno de suplencia o complemento de la iniciativa privada (11).

Un último dato normativo, también del mismo artículo 128.2 de la Constitución, vale la pena señalar en relación con los sujetos del derecho a la libertad de empresa. Tal es la posibilidad *mediante Ley de reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio*. El campo de la economía está, pues, en principio, abierto para todos los individuos y organizaciones públicas o privadas que quieran actuar en él. Sin embargo, con la garantía del procedimiento legislativo, cabe acotar para los poderes públicos una parcela de este campo, excluyendo totalmente de la misma a los particulares. Esta limitación potencial de la libertad de empresa por vía de nacionalización (o regionalización, o municipalización) de sectores o actividades productivas sólo es posible, como se acaba de decir, en aquellos casos en que se utilizan o se prestan «recursos o servicios esenciales». Lógicamente, estos conceptos habrán de ser determinados o concretados por vía de interpretación constitucional, siendo conveniente tener en cuenta a estos efectos que la expresión «servicios esenciales de la comunidad» es utilizada también en otros dos preceptos constitucionales: el artículo 28.2 y el artículo 37.2 (12).

(11) Ver Galgano, F.: *Le istituzioni dell'economia capitalistica*, Zanichelli, Bolonia, 1974, págs. 111 y ss.

(12) Una referencia de pasada a este concepto de «servicios esenciales» se encuentra en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 sobre la constitucionalidad del Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos, *B. O. E.* de 25 de abril de 1981, suplemento al núm. 99, pág. 9. Más ampliamente sobre este concepto en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981, *B. O. E.* de 13 de agosto de 1981, suplemento al núm. 193, págs. 10 y 11.

4. LA SIGNIFICACIÓN JURIDICA DE LA CLAUSULA DE ECONOMIA DE MERCADO

El segundo elemento del modelo económico de la Constitución es, como veíamos más arriba, la economía de mercado, expresión con la que se está apuntando a un determinado modo de interacción de los sujetos económicos y de adopción de decisiones de esta naturaleza: el encuentro competitivo entre ofertas y demandas de bienes y servicios. El «marco» de economía de mercado significa, por tanto, la elevación de la competencia económica a la categoría de forma normal y deseable de relación entre los empresarios y la correlativa actitud desfavorable ante las situaciones en que por una u otra razón aquélla no se da. Una clara manifestación de esta valoración positiva de la competencia económica (y negativa de la ausencia de la misma) la encontramos, además, en el propio artículo 128.2 de la Constitución, que analizábamos hace un momento, el cual, al referirse a la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, indica como factor a tener en cuenta en favor de tal decisión el que dichos recursos o servicios sean explotados o prestados en situación de monopolio.

Es evidente que existe una relación muy estrecha entre las nociones de libertad de empresa y economía de mercado, lo que pone de relieve el hecho de que un instrumento fundamental de la primera —la libertad de contratación— sea la encarnación y el símbolo de la segunda. Pero, ciertamente, tal relación no se puede definir en términos de correspondencia; esto es: no cabe decir que la libertad de empresa sea la faceta jurídica y la economía de mercado la faceta económica de la misma realidad. En primer lugar, porque, aun siendo la economía de mercado un concepto originariamente económico, desde el momento en que ha sido incorporado a la Constitución como declaración diferenciada debe procurarse su definición jurídica para averiguar cuál es su virtualidad normativa. Y, en segundo lugar, porque, entrando en el fondo del asunto, si bien es claro el parentesco próximo entre estos dos conceptos, no lo es menos que se sitúan en perspectivas diferentes: en la perspecti-

va individual de las posibilidades de acción de un sujeto, la libertad de empresa; en la perspectiva de conjunto del funcionamiento del sistema económico, la economía de mercado.

Las diferencias de perspectivas en los conceptos que estamos utilizando se traducen, como es fácil suponer, en una falta de coincidencia plena entre uno y otro. En efecto, puede darse, por una parte, una economía de mercado sin un reconocimiento correlativo de la libertad de empresa, es su aspecto de libertad de fundación de organizaciones productivas; como se ha dicho muchas veces, socialización y mercado son compatibles si éste va acompañado de intervenciones u ordenaciones públicas más o menos intensas. En este sentido, lo contrario de economía de mercado no es economía socializada, sino economía de dirección central (13). Pero puede darse también un fenómeno de signo inverso al anterior: que exista un reconocimiento jurídico de la libertad de empresa, sin que nos encontremos delante de una economía de mercado propiamente dicha; ello es así porque este último concepto incorpora un ingrediente de competencia económica efectiva que no se deriva automáticamente del libre acceso al mercado y del libre ejercicio de actividades empresariales. También esta constatación se ha hecho muchas veces: la libertad de empresa lo mismo puede dar como resultante una economía de mercado que una economía de monopolio u oligopolio en la que falte por completo la competición o lucha económica entre los productores.

Recordábamos hace un momento que el símbolo y la encarnación jurídico-institucionales de la economía de mercado es el principio de libertad de contratación. En la fase del capitalismo de pequeñas unidades —y en su reflejo doctrinal, que es el modelo de la competencia perfecta— se entendía que este principio bastaba para instaurar y para

(13) En este sentido, Leeman, W. A. (ed.): *Capitalismo, socialismo de mercado y planificación central*, Ariel, Barcelona, 1974. En contra, García Cotarelo, R.: «El régimen económico-social de la Constitución española», que dice que la economía de mercado es el «nombre académico del modo de producción capitalista» (en *Lecturas sobre la Constitución española*, U. N. E. D., Madrid, 1978, pág. 78).

mantener una economía de mercado (14). Pero, como acabamos de ver también, el libre curso de las fuerzas económicas no ha supuesto precisamente una garantía del juego competitivo. De ahí que en las economías actuales los medios jurídicos para la instrumentación de la economía de mercado se hayan hecho más complejos y variados, atendiendo a aspectos normativos más concretos, como la represión de prácticas restrictivas o desleales de competencia, el fomento de la competitividad de las empresas en amplios espacios económicos o la supresión de ventajas o discriminaciones normativas o administrativas entre los competidores.

No cabe en este trabajo extenderse en la consideración de estas normas o instituciones incorporadas a la defensa de la economía de mercado, y que traducen el paso doctrinal del modelo de la competencia perfecta al de la competencia imperfecta (15). De todas formas es conveniente que destaquemos dos puntos. El primero de ellos es la paradoja de que la defensa de la economía de mercado pueda significar limitaciones a la libertad de empresa, al imponer eventualmente requisitos mínimos de competitividad y al restringir o prohibir los comportamientos contrarios a la competencia. El segundo punto a subrayar es que la norma de igualdad de trato entre los competidores por parte de los poderes públicos es aplicable, en principio, a todas las empresas, cualquiera que sea su titularidad; lo que supone evidentemente una regla muy importante de coexistencia entre el sector público y el sector privado de la economía (16). Los poderes públicos podrán, pues, fundar empresas económicas sin la barrera del principio de subsidiariedad; pero la creación y el funcionamiento de las mismas habrán de atenerse a las reglas de la economía de mercado, sin ventajas ni privilegios en relación con las empresas del sector privado.

(14) Ver Ramm, Th.: *Einführung in das Privatrecht*, Beck, Munich, 1969, vol. 1, págs. 9 y ss., y 46 y ss.

(15) Cfr. Font, J. I., *trab. cit.*, pág. 238 y nota 40.

(16) Sobre el tema, Galgano, F.: «Le istituzioni...», *cit.*, págs. 111 y ss.; Font, J. I., *trab. cit.*, págs. 216 y ss., nota 17 y pág. 233; Entrena, R., *trab. cit.*, pág. 164.

La trascendencia normativa de la cláusula de economía de mercado recogida en la Constitución española se proyecta en dos planos diferentes. Por una parte, constituye una modalización o adjetivación de la libertad de empresa, cuyo contenido y garantías veíamos en epígrafes anteriores; ello quiere decir, claro está, que la libertad de empresa se protege si y en la medida en que resulta compatible con el «marco» de la economía de mercado. Pero, por otro lado, es un principio de ordenación económica que desborda el punto de vista de los derechos de las personas físicas y jurídicas, situándose en una perspectiva más global o de conjunto. En este plano de consideración es conveniente advertir que la economía de mercado a que se refiere la Constitución española no es la economía *libre* de mercado, en la que los poderes públicos renuncian a la orientación del proceso económico (17). Este tipo de economía de mercado no es compatible, ciertamente, con el entorno normativo del artículo 38, que resulta bastante explícito en cuanto al papel del Estado en la dirección u orientación de la economía. Baste recordar al respecto las declaraciones constitucionales sobre la naturaleza «social» del Estado (art. 1.1), sobre la posición activa de éste ante el orden social (artículo 9.2), sobre los objetivos de la planificación económica (arts. 40.1, 130.1 y 131.1) y sobre las posibilidades de intervención de los poderes públicos como agentes directos en el proceso económico (art. 128.2).

5. INTERES GENERAL Y LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA LIBERTAD DE EMPRESA

De acuerdo con un criterio interpretativo generalmente aceptado, la extensión y los límites de cada uno de los derechos constitucionales están determinados, en primer lugar, por la presencia de otros derechos reconocidos al mismo nivel constitucional. En efecto, una interpretación concordada o sistemática de las declaraciones de derechos de las

(17) García Pelayo, M., *trab. cit.*, págs. 40 y ss.

constituciones puede obligar —y obliga normalmente— a un mínimo de restricciones de unos u otros para evitar las interferencias que, de no adoptarse tal criterio, se producirían en su ejercicio. Hay que señalar también que, como hemos visto hace un momento, en la Constitución española no todos los derechos reconocidos tienen las mismas cualidades. Una serie de ellos, los *derechos inviolables de la persona* que son *inherentes* a su *dignidad* (art. 10.1), incluidos en la Sección 1.^a del Capítulo 2.^o del Título I, gozan de una protección especial de mayor intensidad que los restantes, cuya titularidad, por otra parte, no siempre corresponde a los individuos o personas individuales, sino a las llamadas «personas jurídicas».

Un primer grupo de limitaciones al derecho a la libertad de empresa deriva, pues, de esta exigencia de compaginación con otros derechos, en la que, por cierto, el papel que se asigna a la libertad de empresa no es el de derecho inherente a la dignidad personal, sino el de un «derecho de los ciudadanos», reconocido sólo en atención a su funcionalidad u operatividad en el ámbito de las relaciones económicas (18). La averiguación de estas limitaciones al derecho a la libertad de empresa corresponde a los jueces en la aplicación del ordenamiento jurídico a litigios o casos concretos, y de manera vinculante para todos al Tribunal Constitucional.

Pero junto a estos límites de trazado jurisdiccional, el derecho a la libertad de empresa puede ser objeto de otras múltiples restricciones, para cuya plena identificación se requiere una intervención legislativa de desarrollo, y que se derivan de intereses, objetivos o principios reconocidos en la Constitución sin el rango de derechos fundamentales o ciudadanos. La existencia de estas restricciones está enunciada genéricamente en varios pasajes de la Constitución: así en la mención del artículo 38, ya citada, a *las exigencias de la economía general y de la planificación*; así también, con una fórmula especialmente enérgica, en la declaración

(18) Cfr. Constantino, M., *ob. cit.*, págs. 229 y ss., y Rodotà, S.: «Potere dei privati e disciplina della proprietà», en *Il diritto privato nella società moderna* (ed. S. Rodotà), Il Mulino, Bolonia, 1971, pág. 376.

del artículo 128.1 de que *toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general* (19).

La visión de la dinámica social que subyace a las fórmulas anteriores es que el libre juego de los intereses económicos particulares no garantiza los mejores resultados desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto, pero que tampoco existe una contradicción sistemática e insanable entre unos y otros. En la valoración constitucional, en suma, interés general y libertad de empresa son compatibles sobre la base de encauzar y estimular esta última por parte de los poderes públicos. Podría hablarse, por tanto, en paráfrasis de una expresión bien conocida, de «vinculación social» o «función social» de la libertad de empresa, indicando claramente con ello que en el ejercicio de este derecho están comprometidos y han de ser atendidos otros intereses aparte de los de su titular (20).

Las expresiones constitucionales «exigencias de la economía general» o «interés general», puntos de referencia de las restricciones a la libertad de empresa que estamos considerando, se caracterizan por una abstracción irreductible, que impide extraer de las mismas de manera directa e inmediata aplicaciones a casos concretos. Su puesta en práctica exige, por tanto, un pronunciamiento de los poderes públicos sobre cuál es el interés general en una situación determinada. En esta tarea los órganos del Estado gozan de un margen de apreciación, variable lógicamente según las distintas funciones que les son asignadas, pero que en el caso del poder legislativo ha de tener siempre una gran latitud.

Ahora bien, no sería exacto decir que las referencias constitucionales al interés general en materia social o económica son normas en blanco que el legislador puede rellenar absolutamente a su albedrío. Ente la apelación al interés general y la decisión legislativa existe un eslabón intermedio formado por los principios de la política social y económica

(19) La inspiración inmediata de esta fórmula es, como se apuntaba más arriba, el artículo 44 de la Constitución de la segunda república (ver nota 1).

(20) En el mismo sentido, Font, J. I., *trab. cit.*, pág. 223.

que la propia Constitución indica en el Capítulo 3.º del Título I (*De los principios rectores de la política social y económica*) y también, en alguna medida, en su Título VII (*Economía y Hacienda*). Una lectura superficial de los preceptos incluidos en los apartados citados permite comprobar que estos principios suelen formularse como objetivos a conseguir o procurar por los poderes públicos, y responden a otros tantos intereses públicos de carácter económico o social; en adelante hablaremos, por tanto, indistintamente de principios, objetivos o intereses constitucionales en materia social o económica.

Con las indicaciones anteriores queda claro que el discurso jurídico sobre el interés general no tiene por qué esterilizarse en la invocación retórica de un fórmula abstracta o en la legitimación acrítica de las decisiones de los poderes públicos. Existe un nivel intermedio —el de los intereses constitucionales en materia social y económica— que proporciona los ingredientes del interés general. Como se ha señalado para un problema equivalente de la Constitución italiana, la expresión «interés general» en singular no es más que una forma abreviada de indicar la combinación de intereses sociales o económicos reconocidos en la Constitución que se ha tenido en cuenta por los poderes públicos en una determinada actuación (21). Por supuesto, son posibles diversas combinaciones o selecciones de estos intereses constitucionales, y precisamente en ello radica la posibilidad de alternar diferentes programas de Gobierno sin modificación de la Constitución. Pero, con la variedad de prioridades, instrumentación y ritmo que se quiera, el recurso al interés general significa siempre una apelación a valoraciones tangibles y concretas, que están ya expresadas en el texto constitucional.

No nos corresponde ofrecer aquí un catálogo exhaustivo de estos principios, objetivos o intereses que enmarcan la acción social y económica de los poderes públicos. Ya tendremos oportunidad de señalar cuáles de ellos afectan más

(21) Pizzorusso, A.: «Interesse pubblico e interessi pubblici», en *Riv. trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, págs. 57-87.

directa e intensamente a la política agraria. En cambio, sí es el momento de recordar que las limitaciones a la libertad de empresa que pueden derivarse de los mismos son de muy variada índole —fijación pública de precios, imposición de condiciones generales de contratación o de deberes de contratar, intervención de empresas, etc.—; y que, según el artículo 53.3 de la Constitución, tales limitaciones, para poder ser alegadas en apoyo de reclamaciones judiciales concretas, deberán ser precisadas o autorizadas por medio de una regulación legal. De ahí que las normas en las que se contienen tales principios sean normas programáticas, que, a falta de legislación de desarrollo, reducen su eficacia jurídica al papel, no desdeñable, pero de alcance limitado y aleatorio, de elemento de información o inspiración de la práctica interpretativa de los jueces y de la actividad discrecional de las administraciones públicas (22).

6. LA APLICACION A LA AGRICULTURA DEL MODELO ECONOMICO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

El modelo económico de la Constitución española rige con carácter general para todas las ramas y sectores productivos. Así pues, el esquema normativo básico de las actividades agrarias habría de ser el mismo, en principio, que el de cualquiera otra producción de bienes o servicios para el público: libre iniciativa económica para los individuos y las organizaciones públicas o privadas (sobre el soporte o presupuesto del derecho a la propiedad privada), en un marco de relaciones competitivas entre los agentes económicos y con una serie de límites potenciales o actuales derivados del reconocimiento constitucional de otros derechos u otros intereses económicos y sociales.

(22) La legislación posterior a la Constitución es, lógicamente, la que puede cumplir de una manera más ajustada el encargo de desarrollar o concretar los «principios rectores de la política social y económica». Pero no es menos cierto que esta labor legislativa lleva su tiempo. Mientras tanto han de desempeñar este papel de «legislación de desarrollo» las normas preconstitucionales sobre estas materias, en la medida en que no sean incompatibles con el texto constitucional. Sobre el tema, Esteban, J. de, y López Guerra, L.: *El régimen constitucional español*, vol. I, Labor, Barcelona, 1980, págs. 344 y ss.

Pero la aplicación del modelo económico de la Constitución a la agricultura no puede darse por supuesta sin más explicaciones. Como es sabido, la regulación jurídica de la misma presenta peculiaridades de mucha entidad y en muy diversos aspectos, desde el régimen de la propiedad de la tierra hasta los contratos agrarios, donde la ordenación de precios, mercados o campañas hasta la protección social de la población agrícola. Estas peculiaridades normativas no son, por otra parte, patrimonio exclusivo de nuestro país, sino que responden a una tendencia advertida, con más o menos intensidad y con unas u otras modalidades, en la generalidad de los Estados europeos (23). ¿Quiere ello decir que las reglas básicas del sistema económico que hemos analizado en los epígrafes anteriores no cuentan en este sector de actividad? ¿En qué medida trascienden al plano constitucional las aludidas peculiaridades normativas? ¿Cuáles son las referencias constitucionales a la agricultura que, sea con valor de norma programática, sea con valor de norma de aplicación inmediata, han de ser tenidas en cuenta por los poderes públicos y por los ciudadanos?

A la primera de estas preguntas debe contestarse diciendo que las peculiaridades normativas de la agricultura son muy importantes, pero no de tal calibre que la sitúen al margen del modelo económico diseñado en la Constitución. Ningún pasaje de ésta da pie para entenderlo así, por lo que cualquier intento interpretativo de exclusión resultaría extremadamente azaroso. Pero es que además la flexibilidad o elasticidad de tal modelo son más que suficientes para encajar en el mismo, sin forzar sus conceptos, políticas y legislaciones sectoriales de muy distinta orientación.

En efecto, por una parte, la redacción constitucional ha tenido buen cuidado de no añadir a la cláusula de economía de mercado calificativos (economía *libre* de mercado, incluso economía *social* de mercado) que hubieran impuesto límites estrictos a la acción de los poderes públicos en deter-

(23) Ver Savy, R., y Fromont, M.: *L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique*, P. U. F., París, 1980, págs. 434 y ss., y Farjat, G.: *Droit Economique*, P. U. F., París, 1971, págs. 62 y ss.

minados sectores económicos como el agrario (24). Por otra parte, el texto constitucional se refiere en términos muy amplios a la planificación económica en dos ocasiones (arts. 38 y 131); lo que, en una interpretación concordada o sistemática, significa la habilitación a los poderes públicos para adoptar medidas de orientación o dirección de la economía, que no deberán evidentemente anular el juego de la libertad de empresa y del mercado, pero que sí podrán limitarlo o reducirlo en atención a los principios, objetivos o intereses económicos o sociales recogidos en el texto constitucional (25). Ni que decir tiene que unas menciones expresas a la planificación como las que se acaban de citar significan un apoyo normativo sólido para la política de mercados dirigidos o controlados que se practica en el sector agrario, tanto en España como en la generalidad de los países (26).

En suma, en un análisis jurídico no caben serias dudas sobre la aplicabilidad del modelo económico de la Constitución a las actividades agrarias. Ello no quiere decir que la agricultura carezca de un perfil constitucional propio. Como ya hemos apuntado en algún momento, y vamos a comprobar a continuación, la Constitución contiene una serie de referencias a la agricultura, unas explícitas y otras implícitas, que completan o matizan el cuadro general de la regulación económica, afectando, por cierto, a todos y cada uno de los elementos del mismo. Algunas de estas referencias se explican por características y problemas peculiares de la agricultura española; pero las más responden a datos menos contingentes, como la función vital que desempeña el sector agrario en el conjunto de las actividades productivas y las circunstancias desfavorables que suelen acompañar a sus producciones en las economías de mercado.

(24) Sobre el sentido de la expresión «economía social de mercado», ver Rinck, G., *ob. cit.*, pág. 14; García Pelayo, M., *trab. cit.*, págs. 40 y 41. Téngase en cuenta que la desadjetivación de la economía de mercado en el texto constitucional es deliberada porque en algunos de los anteproyectos se utilizó la expresión «economía social de mercado».

(25) Cfr. Rinck, G., *ob. cit.*, págs. 78-79.

(26) Ver también Rinck, G., *ob. cit.*, págs. 164 y ss.

7. LAS REFERENCIAS A LA AGRICULTURA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: UN PANORAMA GENERAL

Las referencias directas a la agricultura en la Constitución española se localizan en tres artículos bastante separados en la ordenación sistemática del texto constitucional. El más extenso de ellos es el artículo 130, que en su párrafo primero plantea como uno de los objetivos de los poderes públicos en el orden económico *la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía*. La finalidad expresa de estas acciones de modernización o desarrollo es, tal como indica el inciso final del propio artículo 130.1, la paridad intersectorial de rentas (*... a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles*). El párrafo segundo de este mismo artículo 130 contiene también una alusión inequívoca a la política agraria, al declarar que *con el mismo fin* (de equiparación del nivel de vida) *se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña*.

Otro párrafo constitucional que expresa un principio u objetivo de la política económica en la agricultura (o, un poco más ampliamente, en el sector primario) es el artículo 45.2, en el que se determina que *los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales*.

El tercer pasaje de la Constitución con referencia expresa a la agricultura es el artículo 148.1, que incluye entre las materias en las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias *a la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía* (7.^a), y a *los montes y aprovechamientos forestales* (8.^a).

Junto a estas referencias directas existen otros preceptos constitucionales que, sin mencionarla expresamente, pueden tener una incidencia especial en la agricultura. Así, el artículo 51, sobre defensa de los consumidores y usuarios, uno de cuyos principales campos de acción, por su trascendencia en la salud y bienestar de los ciudadanos y en los presupuestos de las economías familiares, debe ser, sin

duda, el de la producción y distribución de alimentos (27). Así, el artículo 40.1, sobre orientación de la política socio-económica a la consecución del pleno empleo, objetivo cuya conexión con la agricultura no debe pasar inadvertida en una situación como la actual de mutación o transición económica (28). Así también —y la enumeración no pretende, desde luego, ser exhaustiva— el artículo 129.2, sobre el fomento de las sociedades cooperativas (29); y el artículo 131.1, sobre el desarrollo regional y sectorial equilibrado y armónico como objetivo de la planificación económica.

Del tratamiento constitucional de la agricultura hay que destacar en una primera aproximación la escasez y generalidad de las referencias directas a la misma, en contraste con el detalle de medidas concretas que preveía el artículo 47 de la Constitución republicana (30), o con el agrarismo verbal de la Declaración V del Fuero del Trabajo (31), o con la propia enunciación de un programa de legislación agraria

(27) Ver sobre el tema, Bercovitz, A.: «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho Mercantil», en *Lecturas sobre la Constitución española*, U. N. E. D., Madrid, 1978, vol. 2.º, págs. 15 y ss.

(28) Cfr. Gámiz, A., y Herrero, C.: «Estructura social y paro agrario en Andalucía», en *Seminario franco-español sobre problemas actuales de la economía del empleo*, Ministerio de Economía, Madrid, 1979, págs. 313 y ss., y Gámiz, A., y Sánchez López, A.: «Problemática del empleo en la agricultura», en *Las agriculturas andaluzas*, (Ed. Grupo E. R. A.), Ministerio de Agricultura, Madrid, 1980, págs. 433 y ss.

(29) Sobre el tema, Valdés Dal-Ré, F.: «Tierra y trabajo en las cooperativas de explotación comunitaria: Teoría e ideología», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 16, págs. 155 y siguientes.

(30) El artículo 47 de la Constitución republicana de 1931 dice lo siguiente: «La república protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuaria, obras para riego y vías rurales de comunicación.»

(31) La Declaración V del Fuero del Trabajo dice lo siguiente:

«1. Las normas de trabajo en las empresas agrícolas se ajustarán a sus especiales características y a las variaciones estacionales impuestas por la naturaleza.

2. El Estado cuidará especialmente la educación técnica del productor agrícola, capacitándole para realizar todos los trabajos exigidos por cada unidad de explotación.

3. Se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos, a fin de asegurar un beneficio mínimo en condiciones normales al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

4. Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto fa-

del artículo 44 de la Constitución italiana (32), por no hablar de la Constitución portuguesa, que dedica a la «reforma agraria» todo el Título IV (arts. 96 a 104) de la Parte 2.^a (33). Esta escasez de referencias directas a la agricultura indica seguramente, por una parte, el propósito de los redactores de la Constitución, perceptible también en las demás declaraciones sobre política sectorial, de limitarse a señalar las metas finales, sin especificar instrumentos concretos de política económica. Pero, por otro lado, el tratamiento constitucional de la materia responde también, probablemente, a la idea de evitar cualquier formulación que pudiera sonar a reforma agraria de tipo clásico. Esto no quiere decir, como veremos luego, que la Constitución haya cerrado la vía para un programa de transformación de las formas de tenencia de la tierra. Pero lo que sí es cierto es que —presumiblemente de manera deliberada— ha procurado soslayar los términos que la evocan en la conciencia colectiva.

Señalados en los párrafos anteriores los modelos de regulación de la agricultura que la Constitución española no ha seguido, quizá sea éste el momento de indicar si existen y, en su caso, cuáles son los antecedentes que se han tenido en cuenta en la redacción de los preceptos constitucionales re-

miliar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro.

5. Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España.

6. El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo, que les garanticen contra el desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio. Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan.»

(32) El artículo 44 de la Constitución italiana dice lo siguiente: «A fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad rústica privada, fija los límites de su extensión según las regiones y las zonas agrarias, promueve e impone el saneamiento de la tierra, la transformación del latifundio y la creación de nuevas unidades productivas...»

(33) Los epígrafes de los artículos citados de la Constitución portuguesa dicen así: Artículo 96 (objetivos de la reforma agraria), artículo 97 (eliminación de los latifundios), artículo 98 (minifundios), artículo 99 (pequeños y medianos agricultores), artículo 100 (cooperativas y otras formas de explotación colectiva), artículo 101 (formas de explotación de la tierra ajena), artículo 102 (auxilio del Estado), artículo 103 (ordenación, reconversión agraria y precios), artículo 104 (participación en la reforma agraria).

feridos directamente a la política agraria o al sector primario. En esta indagación se encuentran dos distintas fuentes de inspiración: una es el artículo 66.2 *d)* de la Constitución portuguesa y otra el ordenamiento de la comunidad Económica Europea sobre agricultura —artículo 39 del Tratado fundacional y directrices de abril de 1972 y de mayo de 1975.

El artículo 66.2 *d)* de la Constitución portuguesa pone a cargo del Estado «la promoción y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica». La semejanza con el artículo 45.2 de la Constitución española es notoria, debiendo sin duda ser considerado como un antecedente inmediato del mismo. Téngase en cuenta, además, que el epígrafe general de dicho artículo 66 —situado, por cierto, fuera del apartado constitucional sobre la reforma agraria— es «ambiente y calidad de vida», y de este tema trata también en su integridad en artículo 45 de la Constitución española.

La fuente de inspiración del otro artículo de la Constitución española que enuncia objetivos de política económica y social en la agricultura es, como acabamos de apuntar, el ordenamiento de la Comunidad Económica Europea. El parecido terminológico es, también aquí, muy notable: de «desarrollo» racional de la producción agrícola y de elevación del «nivel de vida» en la agricultura habla el artículo 39 del Tratado de Roma; sobre «modernización» de las explotaciones agrarias trata (y así se titula) una Directriz del Consejo de la C. E. E. de abril de 1972, y a la «agricultura de montaña» se refiere otra Directriz de mayo de 1975 (34), complementaria de la anterior. A la vista de estos datos se puede decir que la redacción del artículo 130 de la Constitución se ha efectuado partiendo de la hipótesis de la integración futura en el Mercado Común, y asumiendo de antemano la perspectiva comunitaria sobre la política agraria. Al margen de su significación política en las negociaciones con los organismos europeos, estas afinidades termino-

(34) El texto de estas directrices puede verse, respectivamente, en J. O. C. E., núm. L 96, de 23 de abril de 1972, y J. O. C. E., núm. L 128, de 19 de mayo de 1975.

lógicas no prejuzgan, desde un punto de vista estrictamente jurídico, contenidos concretos de la política agraria; si bien, como es lógico, pueden proporcionar pistas interpretativas de valor considerable.

Una notoria ausencia cabe destacar entre las declaraciones constitucionales sobre las actividades agrarias: la de la agricultura familiar. Consciente o inconscientemente el texto constitucional prescinde de toda referencia al grupo familiar como sujeto colectivo de la producción agraria, con todo lo que ello hubiera supuesto desde el punto de vista de la política de estructuras y de la política de mano de obra en el sector. La opción por una agricultura familiar podrá reaparecer, desde luego, si se estima oportuno, en el nivel legislativo, contando para ello con el apoyo genérico del artículo 39.1: «*Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia*».

En los epígrafes próximos intentaremos precisar el significado de los principios, objetivos o intereses constitucionales expresados en los citados artículos 45.2 y 130. Una vez realizada esta tarea nos encontraremos en condiciones de señalar los matices y datos complementarios que marcan el perfil propio de la agricultura en el modelo económico de la Constitución. Quedan fuera de nuestro objeto de análisis las normas sobre distribución de competencias en la materia entre el poder central y las Comunidades Autónomas, tema que nos alejaría demasiado del núcleo de este estudio. Baste únicamente con señalar que la tendencia a la configuración de un poder económico descentralizado se manifiesta también en otros países, en especial en lo que respecta al sector primario (35); y que las posibilidades de asunción de competencias en materia agrícola abiertas en el artículo 148 de la Constitución han sido utilizadas ampliamente en los Estatutos de Autonomía aprobados hasta ahora de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria (36).

(35) Savy, R., y Fromont, P., *Ob. cit.*, pág. 22.

(36) Ver Ruiloba, E.: «Las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales*, págs. 447 y ss.

Las referencias a las competencias en materia agrícola de los Estatutos de Autonomía

8. LA CLAUSULA DE MODERNIZACION Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA Y EL OBJETIVO CONSTITUCIONAL DEL PLENO EMPLEO

Los conceptos de modernización y desarrollo, aplicados genéricamente a las actividades económicas, tienen un significado preciso de incorporación de avances tecnológicos y de mejoras cualitativas y cuantitativas en la producción; modernizar o desarrollar una economía, o un sector de actividad, o una empresa es incrementar su productividad por la introducción de nuevos medios o factores productivos o por una mejor utilización de los ya existentes. En lo que respecta a la agricultura estas ideas van asociadas a la dispo-

aprobados hasta ahora son las siguientes: el artículo 10 del Estatuto para el País Vasco atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía» (par. 9), y en materia de «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución» (par. 8). Esta última disposición se reproduce en el Estatuto de Cataluña en el artículo 9.10, mientras que la asignación de competencia exclusiva a la Generalidad en materia de «agricultura y ganadería» se contiene en el art. 12.1, con una matización prolija: «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado» y «en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Galicia, en los artículos 27.10 y 30.3 sigue al pie de la letra la formulación del Estatuto catalán. El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma sobre «Montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23, apartado 1, del artículo 149 de la Constitución» (art. 13); también «corresponde a la Comunidad Autónoma andaluza, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos dispuestos en los artículos 38, 131, 149.1, 11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre... 4.ª Agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales» (art. 18). El Estatuto de Autonomía para Asturias establece que «El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución: ...f) Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 10.1); a esta competencia hay que añadir la de «desarrollo legislativo y ejecución» en «b) Montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes vecinales en mano común, a los montes comunales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y régimen de la zona de montaña» (art. 11). El Estatuto de Autonomía para Cantabria incluye entre las competencias exclusivas de la Diputación Regional de Cantabria «7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 22); y entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución «1. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos. Espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña» (art. 23).

nibilidad de ciertos medios de producción —maquinaria, instalaciones, tratamientos de la tierra, modos de cultivo o de alimentación del ganado, etc.—, y a las transformaciones que el empleo de los mismos presupone o genera en las formas existentes de la producción agraria.

La diferencia de significado entre «modernización» y «desarrollo» económicos es difícil de establecer, y se encuentra en todo caso en aspectos o matices secundarios. No parece ilícito, por tanto, utilizar estos términos indistintamente. De todas maneras, el uso del término «modernización» es más frecuente en la política agraria que en la política industrial o de cualquier otro sector de actividad. Esta preferencia terminológica es el reflejo de un matiz semántico digno de consideración: la modernización de la agricultura, en una acepción restringida, es aquella fase decisiva de la evolución del sector en la que se abandonan las formas tradicionales de cultivo y aprovechamiento de la tierra y sus productos; en esta acepción «agricultura moderna» o «explotación agrícola moderna» se contraponen a agricultura o explotación agrícola tradicionales (37).

Los instrumentos de una política de modernización y desarrollo agrarios se presentan en una gama muy variada, y a algunos de ellos hemos hecho ya una referencia de pasada. En un intento, sin pretensiones científicas, de descripción o clasificación de los mismos podríamos distinguir entre aquellos que afectan a los modos de cultivo (puesta en regadío, mecanización, tratamientos, etc...), aquellos que afectan a la tierra y sus formas de tenencia (fomento de explotaciones de dimensiones adecuadas, regulación de los contratos agrarios), aquellos que afectan a la población activa agrícola (formación profesional, rejuvenecimiento), y aquellos que afectan a determinados aspectos institucionales del sector (crédito agrícola, organización de canales comerciales, asociaciones de defensa profesional).

Habida cuenta de la generalidad del objetivo y de la variedad de su instrumentación, la cláusula de modernización

(37) Sobre el tema, recientemente, Pouliquen, A.: «Reestructuración y política agroalimentaria en Francia: desde la primera revolución agrícola hasta la industrialización agroalimentaria», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 9, págs. 55 y ss.

y desarrollo de la agricultura tiene una virtualidad normativa muy tenue, sirviendo más bien como una guía o referencia para el debate sobre la política agraria que como un marco jurídico para la actividad económica, pública o privada, en este sector de producción. Lo que resulta claro, en todo caso, es que este objetivo puede suponer intervenciones muy intensas de los poderes públicos, tanto en la actividad externa de las explotaciones agrícolas (política de mercados) como en la propia configuración de las unidades productivas (política de estructuras) (38). Tendremos ocasión de ver que en estas intervenciones el objetivo de política sectorial aparece mezclado con otros objetivos de política general. Lo que sí interesa dejar sentado aquí, aunque también hayamos de volver sobre ello, es que tales intervenciones afectan poderosamente a los distintos elementos del modelo económico de la Constitución, imponiendo restricciones a la libertad de empresa, encauzando el juego del mercado, y produciendo además efectos singulares sobre la institución-soporte del derecho de propiedad.

En un primer momento la modernización y el desarrollo agrícolas suponen indudablemente una sustitución de factores productivos —mano de obra por capital de explotación— que deja el objetivo del pleno empleo claramente fuera de la órbita de la política agraria, salvo, claro está, la acción pública encaminada a la puesta en cultivo adecuado de tierras abandonadas o mal atendidas. Pero no existe, seguramente, una correlación indefectible entre uno y otro procesos; cabe una agricultura moderna con utilización intensiva del factor trabajo de la misma manera que existen formas tradicionales de explotación con escasos requerimientos de mano de obra. Ello es así porque, como se comprenderá fácilmente, la capacidad de absorción de empleo agrícola depende en buena medida de la variable tecnológica, pero depende también decisivamente de opciones de cultivo muy diversas, y que pueden ser alteradas en principio en cada ciclo agrícola.

(38) Cfr. Jordana, J., y Keller, R.: «Análisis coste-beneficio y marco institucional en la agricultura», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 1, págs. 42 y ss.

Con lo que se acaba de decir sobre la no incompatibilidad entre modernización de la agricultura y generación o conservación de puestos de trabajo en el sector se está a un paso de afirmar la posibilidad constitucional de que la política de empleo no se reduzca a política industrial y de servicios, sino que atienda también a la creación, mantenimiento y redistribución de puestos de trabajo en el sector primario mediante los distintos instrumentos de la ordenación de cultivos. En nuestra opinión difícilmente podrá ser discutida, en términos de análisis constitucional, esta posibilidad, que podría encontrar campos de juego favorables en una economía agraria dual —con zonas de explotación tradicional y con zonas de explotación moderna— como es la española.

En efecto, es verdad que el objetivo del pleno empleo se formula en el artículo 40.1 de la Constitución española con carácter general para toda la actividad económica, sin establecer compartimentos sectoriales estancos de solidaridad o responsabilidad en la materia. En el discurso constitucional no existe, pues, un paro agrario o un paro industrial que hayan de ser atendidos separadamente por los distintos sectores, sino una tasa general de desempleo de población activa a enjugar por el conjunto de la economía (39). Pero ello no quiere decir que el sector primario haya de estar exento, por principio, de una contribución al objetivo del pleno empleo, limitándose al papel de proveedor de mano de obra que generalmente se le asigna. Por lo demás, la introducción de este ingrediente de política de empleo en la política agraria es tanto más digna de ser tenida en cuenta en una crisis económica como la actual en la que está persistentemente obturado el drenaje de mano de obra de la agricultura a los demás sectores económicos.

Un último breve comentario sobre la referencia constitucional al «tratamiento especial de las zonas de montaña». Como decíamos más arriba, estamos ante una alusión inequívoca a la agricultura, o por lo menos a la población agraria. Una prueba adicional de ello la encontramos en derecho comparado, donde estas zonas son objeto, a veces, de

(39) Gámiz, A., y Herrero, C.: *Estructura social y paro agrario...*, pág. 314.

una protección singular compensatoria de las desventajas que presenta el medio desde el punto de vista del habitat o de los procedimientos o técnicas de cultivo (40). El precepto constitucional no especifica en qué ha de consistir el tratamiento especial, ni cuál ha de ser el vehículo normativo del mismo. Estamos, pues, ante una norma programática de contenido indeterminado, cuya concreción depende casi íntegramente de actos o normas posteriores de los poderes públicos.

9. LA CLAUSULA DE UTILIZACION RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES DEL ARTICULO 45 DE LA CONSTITUCION

La racionalidad implícita en el objetivo de la modernización y desarrollo de la agricultura es la racionalidad económico-mercantil, orientada por la consecución de elevados rendimientos en la producción agraria que permiten unos resultados de explotación rentables para los agricultores. En verdad, como se ha indicado muchas veces, la secuencia rendimiento-rentabilidad no está garantizada en el sector por las características socioeconómicas peculiares que concurren en el mismo (41). Pero tampoco parece dudoso —y éste es, probablemente, el planteamiento constitucional— que el paso de una agricultura tradicional a una agricultura moderna, con los consiguientes incrementos de la cantidad y mejora de la calidad de la producción agraria, es en una economía de mercado una condición, si no suficiente, al menos necesaria para la equiparación intersectorial de rentas.

Ahora bien, el rendimiento y la rentabilidad no son el único objetivo de la política agraria. Ya hemos visto que sería perfectamente posible encajar en la misma un ingrediente de política de empleo. Y tendremos ocasión de ver que

(40) El caso más conocido es el de Suiza. Savy, R., y Fromont, M., *ob. cit.*, págs. 438 y siguientes.

(41) Rinck, G., *ob. cit.*, pág. 164, y Savy, R., y Fromont, M., *ob. cit.*, pág. 202.

existen otros objetivos de política general implícitos en el texto de la Constitución que pueden también afectar al sector muy sensiblemente. Pero seguramente es el párrafo segundo del artículo 45, sobre utilización racional de los recursos naturales —concepto más amplio que el de recursos agrarios, pero en el que éstos ocupan un lugar de primera importancia (42)—, el que introduce un principio, objetivo o interés constitucional con una mayor virtualidad de limitación o relativización de la lógica económico-mercantil.

En efecto, la racionalidad en la utilización de los recursos por la que, según el artículo 45.2, han de velar los poderes públicos no es la racionalidad mercantil de la ganancia ni la racionalidad económica del máximo rendimiento, sino una racionalidad más compleja del bienestar y de la conservación de la naturaleza. Lo indica expresamente el mismo artículo 45.2, al señalar que el sentido de esta intervención de los poderes públicos es *proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente*. Así pues, el desarrollo y modernización de la agricultura preconizados por la Constitución no justifican cualesquiera innovaciones en los medios o clases de cultivo, sino sólo aquellas que sean respetuosas con el patrimonio biológico de la tierra y con una buena administración de los recursos escasos o no renovables.

En otro orden de ideas conviene tener presente que el precepto del artículo 45.2 no va dirigido en exclusiva a los sujetos económicos del sector primario, sino que se proyecta sobre todas las actividades de producción o consumo que puedan afectar al empleo de recursos naturales. Nos encontramos ante una norma genérica de protección del medio ambiente y por ello ante una norma para el sector primario, pero también para las relaciones entre éste y las demás actividades económicas.

Concebida con la extensión que se deriva de las consideraciones anteriores, la cláusula de utilización racional de los recursos naturales supone, sin duda, una base constitucional

(42) En el artículo 132.2 de la Constitución encontramos otra mención a «los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental».

sólida para establecer límites estrictos a los usos depredadores de los recursos agrarios, haciendo frente a problemas cada vez más graves de erosión, desertización y pérdida de fertilidad del suelo (43). Pero no conviene olvidar que el reconocimiento constitucional de un problema no quiere decir que éste haya entrado en vías de solución. El artículo 45.2 se sitúa en el texto constitucional en el bloque de los preceptos programáticos, que fijan un objetivo pero que no concretan los medios necesarios para su realización. La efectividad de este tipo de normas depende del acierto y de la firmeza de las medidas legislativas y administrativas que se adopten para su puesta en práctica. Es, pues, en este nivel de la política agraria donde se va a decidir si tal objetivo o interés constitucional va a ser o no una referencia operativa para la acción de los poderes públicos.

10. EL OBJETIVO SOCIAL DE LA EQUIPARACION DE LAS RENTAS DEL SECTOR PRIMARIO Y SUS CONDICIONAMIENTOS

En la formulación del artículo 130.1 de la Constitución da la impresión de que la modernización y el desarrollo del sector primario no son otra cosa que objetivos económicos instrumentales en función exclusiva del objetivo social último de la compensación de las desigualdades intersectoriales de nivel de vida. Esta afirmación resulta, seguramente, excesiva. En la política agraria han de ser atendidas también, como veremos en seguida, los intereses de otros grupos sociales, además de los agricultores; intereses que no figuran expresamente en el texto constitucional, pero que están reconocidos en el mismo de manera implícita. Lo que no ofrece dudas, en todo caso, a la vista de la redacción del citado artículo 130.1, es que las mejoras cualitativas o cuantitativas que se introduzcan en la agricultura ha de tener una repercusión importante en las rentas del propio sector.

(43) Sobre el tema, últimamente, Campos, P., Naredo, J. M.: «Energía y sistemas agrarios», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 15, págs. 55 y ss., y bibliografía allí citada.

Así pues, la conexión que el artículo 130.1 establece entre modernización y desarrollo del sector primario y promoción del mismo al nivel de vida de la industria y los servicios es, en un sentido, una conexión de instrumentalidad. Pero, en una lectura detenida, es también, en sentido inverso, una conexión de condicionamiento; es decir: la eficiencia económica de la producción del sector primario es requisito indispensable de la pretensión a la paridad de rentas de la población del mismo. El Estado deberá prestar atención a este objetivo social cuando se haya cumplido dicho presupuesto económico. O de una manera más concreta: la contribución de los poderes públicos al objetivo de la paridad de rentas es compensar la debilidad congénita de las actividades primarias en la competencia mercantil, pero no suplir las carencias o deficiencias productivas que les sean imputables.

El objetivo de la paridad intersectorial de rentas está expresado en el artículo 130.1 en términos muy amplios, de forma que abarca seguramente tanto las rentas de trabajo o actividad —de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores por cuenta ajena—, como las rentas sustitutivas o de inactividad —para situaciones de incapacidad, desempleo, invalidez o jubilación—. En lo que respecta a las rentas de trabajo tal objetivo ha de ser tenido en cuenta por los poderes públicos en las decisiones sobre precios agrícolas, salarios mínimos o equivalentes. En cuanto a las rentas de inactividad, el criterio de la equiparación debe jugar con carácter exclusivo, sin atender a la adscripción sectorial, en la extensión (contingencias o situaciones de necesidad cubiertas) y en la intensidad (carácter y cuantía de las prestaciones) de la protección del «régimen público de seguridad social» previsto en el artículo 41 de la Constitución (44);

(44) Sobre el tema, Palomeque López, M. C.: «Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución», en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, págs. 310 y ss.; Alonso Olea, M.: *Instituciones de Seguridad Social*, 7.ª ed., revisada, Madrid, 1979, págs. 46 y ss.; De la Villa, L. E., y Desdentado, A.: *Manual de Seguridad Social*, 2.ª ed., Pamplona, 1979, págs. 224 y ss.; Rodríguez-Piñero, M., y González Ortigas: *La extinción del contrato de trabajo y el desempleo*, «Rev. de Seguridad Social», n.º 12 (1981), págs. 23 y ss., y Razón Suárez, E.: *Las prestaciones por desempleo*, «Rev. de Seguridad Social», n.º 12 (1981), págs. 97 y ss.

siendo admisibles, como es lógico, las diferencias intersectoriales en las prestaciones complementarias libres mencionada en el mismo artículo. La idea subyacente en la regulación constitucional de la materia podría anunciarse de la siguiente forma: quienes, como los parados y los jubilados, se encuentran fuera del circuito de la producción no tienen por qué ser afectados, en la existencia o en la estructura de sus ingresos mínimos por factores sociales, sino sólo por criterios que sirven de manera idéntica para todos los ciudadanos; respondiendo al sentido de la cláusula del Estado social de favorecimiento de los económicamente débiles se excluye en el nivel básico de la Seguridad Social el juego de la mediación económica para aquellos que de manera transitoria o definitiva están apartados de la vida económica.

La conclusión anterior tiene especial importancia en lo que respecta a las prestaciones de desempleo, que, en principio, habrán de ser reconocidas a todos los trabajadores sin distinción de ramas productivas o sectores de actividad. Podrán establecerse diferenciaciones normativas en aspectos procedimentales o instrumentales, como la financiación o la organización administrativa. Serán admisibles también especialidades de regulación en algunos aspectos de la acción protectora, que atienden a la eventualidad y a la estacionalidad propias de las actividades agrarias. Pero lo que no encaja en el esquema constitucional es privar de esta fuente de rentas a los trabajadores del sector primario, rebajando artificialmente desde el nivel general al nivel sectorial la acción de los mecanismos de solidaridad en que consiste la Seguridad Social.

La valoración de constitucionalidad que se acaba de hacer podría reforzarse, si hiciere falta, con el siguiente argumento: desde los comienzos de la crisis económica la inexistencia de prestaciones de desempleo en el sector primario ha dejado de ser, como ocurría en los años de la expansión, un mecanismo drástico de estímulo del éxodo rural, para convertirse en un factor que coadyuva por omisión a la imposibilidad de adquirir medios de vida de un amplio grupo de ciudadanos. El «empleo comunitario», por su precarie-

dad y por sus límites temporales, no ha podido hasta ahora cubrir de manera suficiente este vacío institucional. Una situación como la que se acaba de describir constituye, ciertamente, una fisura del Estado social de derecho proclamado en el artículo 1.1 de la Constitución, uno de cuyos ingredientes fundamentales es la procura de medios de subsistencia a los ciudadanos incapacitados (por razones subjetivas) o imposibilitados (por razones relativas al mercado de trabajo) para adquirirlos mediante la aplicación de su fuerza de trabajo.

Una última cuestión que vamos a plantear aquí es la de la virtualidad normativa de los preceptos constitucionales sobre los que hemos venido reflexionando en los desarrollos anteriores. En cuanto al artículo 41 no hay ninguna duda, por su colocación en el Capítulo 3º del Título I, de que se trata de una norma programática, con la eficacia preceptiva que le asigna el artículo 53.3 de la Constitución: información o inspiración de la práctica judicial y de la actividad administrativa y protección jurisdiccional de acuerdo con la legislación de desarrollo constitucional. Mientras no sea aprobada esta legislación se prorroga la situación normativa anterior, al no ser posible un recurso de inconstitucionalidad por omisión (45).

En cuanto al objetivo social de la equiparación del nivel de vida de los españoles fijado en el artículo 130.1, la cuestión es un poco más complicada, por la ubicación «extrasis-temática» (fuera del Título I sobre derechos y deberes fundamentales) del interés constitucional al que se refiere este precepto. La solución razonable de este problema de interpretación constitucional nos parece, sin que podamos entrar a fondo en el tema, la de atribuirle, por analogía, el mismo carácter programático que se asigna a los citados «principios rectores de la política social y económica» del Capítulo 3.º del Título I de la Constitución (46). Téngase presente, de todas maneras, que el objetivo de la paridad intersector-

(45) Ver Esteban, J. de, y López Guerra, L.: *El régimen constitucional español*, página 345.

(46) Sobre el tema, Montoya Melgar, A.: «Ejercicio y protección de los derechos fundamentales en materia laboral», en *Rev. de Política Social*, núm. 121, pág. 345.

rial de rentas está expresado en el artículo 130.1, como se recordará, en términos de tendencia, y con un importante condicionamiento económico en lo que se refiere a las remuneraciones de la población ocupada.

11. EL APROVISIONAMIENTO ALIMENTICIO DE LA POBLACION COMO OBJETIVO CONSTITUCIONAL IMPLICITO

A través de la cláusula constitucional de equiparación intersectorial de rentas se aprecia claramente uno de los objetivos que se asignan a la política agraria en la mayoría de los países: la protección social de los agricultores frente a su propia debilidad contractual en el tráfico mercantil. De lo que no hay, en cambio, huellas visibles en la Constitución española es de otro objetivo, de proyección más general, encomendado conjuntamente a la política agraria y a otras políticas sectoriales: el aprovisionamiento o abastecimiento alimenticio de la población. Únicamente tras un repaso minucioso pueden detectarse en el texto constitucional algunas alusiones remotas a esta finalidad, como las garantías del mantenimiento o funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad en las huelgas y conflictos colectivos (arts. 28.2 y 37.2), la previsión de la posibilidad de reserva al sector público de estos servicios (art. 128.2) y la indicación de las «necesidades colectivas» como objeto de la planificación económica general (art. 131.1).

Esta falta de mención expresa el abastecimiento o aprovisionamiento alimenticio no debe ser atribuida a olvido o minusvaloración de un aspecto tan importante de la acción del Estado, sino más bien al sobreentendido de que dicho objetivo se encuentra formulado o previsto, de manera implícita, en otros preceptos constitucionales. Entre ellos, destacadamente, la cláusula de Estado social del artículo 1.1 por la que los poderes públicos adquieren un compromiso general de atención a las necesidades de los ciudadanos, y también los artículos sobre los estados de alarma, excepción y sitio, que habilitan previsiblemente a los órganos del Estado, de acuerdo con la correspondiente legislación de desa-

rrollo, para adoptar medidas excepcionales o de emergencia sobre producción y distribución de bienes y servicios.

En su versión más comúnmente admitida, la cláusula de Estado social del artículo 1.1 de la Constitución, a la que ya nos hemos referido repetidas veces, significa que el Estado no permanece indiferente ante las consecuencias del libre juego de las fuerzas económicas, sino que adopta una postura activa ante el orden social en vistas a, por una parte, la procura del mínimo vital a los ciudadanos, y, por otra, la redistribución de los bienes y oportunidades económicos en el sentido de favorecer a quienes se encuentran en una situación desventajosa por su posición en la estructura de clases o por determinadas circunstancias personales (47). Es la primera de estas funciones del Estado social de garantizar el mínimo vital a los ciudadanos la que lleva implícita esta tarea de abastecimiento o aprovisionamiento alimenticio. En efecto, aunque las manifestaciones más conocidas de este tipo de Estado son las relativas a la asistencia a los necesitados y a la corrección del reparto mercantil de la renta, la acción del mismo se proyecta también, seguramente, sobre la distribución y la propia producción de bienes de primera necesidad. En atención a estas consideraciones decíamos antes que los objetivos instrumentales de la modernización y el desarrollo de la agricultura no tienen como finalidad exclusiva la equiparación intersectorial de rentas. Ha de contar también, en mayor o menor medida, el objetivo de ajustar, de manera equilibrada y regular, sin problemas de aprovisionamiento o sobreproducción, la oferta de productos agrarios a las demandas y necesidades del público.

El imperativo de que el abastecimiento o aprovisionamiento alimenticio de la población haya de ser garantizado por el Estado por unos u otros medios se suele poner de manifiesto de forma inequívoca en las regulaciones de las situaciones excepcionales o de emergencia. La Constitución española no señala de manera expresa el contenido económico de las mismas, limitándose sólo a indicar aquellas medidas que afectan al ejercicio de los derechos fundamen-

(47) Cfr. Esteban, J. de, y López Guerra, L., *ob. cit.*, págs. 313 y ss.

tales de la persona (art. 51.1 y 2). La concreción de las decisiones que podría adoptarse sobre producción y distribución de bienes y servicios se remita, según el artículo 116.1, a «una Ley orgánica (que) regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes». Como se sabe, esta Ley ha sido aprobada recientemente (48). En ella se incluye, entre las «alteraciones graves de la normalidad» que pueden dar lugar a la declaración del estado de alarma, las situaciones de «desabastecimiento de productos de primera necesidad» (art. 4 *d*), previéndose diversas medidas que pueden dictarse en tal caso: «practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias» (art. 11 *b*), «intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza» (art. 11 *c*), e «impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción afectados por el apartado *d*) del artículo 4» (art. 11 *e*).

No vamos a entrar aquí en la valoración de estas medidas legislativas. Lo que, en todo caso, resulta bien claro de la simple enumeración de las mismas es que el contenido económico del estado de alarma puede afectar a todas las fases de la producción y la distribución, ya que en cualquiera de ellas puede tener lugar la paralización del flujo normal de bienes de primera necesidad desde el productor hasta el consumidor.

12. PROPIEDAD Y FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ACTIVIDADES AGRARIAS

La principal singularidad económica de la agricultura frente a las actividades industriales y de servicios es la importancia determinante de la tierra como factor de produc-

(48) Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (*B. O. E. de 5-6*).

ción: sin tierra no es posible desarrollar actividades agrarias, y, además, las posibilidades de «producción» de este factor productivo (colonización, puesta en cultivo) son reducidas o nulas, al contrario de lo que ocurre en los otros sectores económicos. Como se ha recordado en un reciente trabajo, son precisamente estas características de «fijeza» del factor de producción tierra y de dependencia estricta del mismo para el cumplimiento de los procesos biológicos en que consiste la producción agraria, las que identifican y delimitan el sector en relación con los demás y las que marcan el distanciamiento progresivo de la agricultura de algunas producciones o actividades que antes formaban parte de la misma (49).

La trascendencia jurídica de estos datos económicos es fácil de comprender: la propiedad y las formas derivadas de tenencia de tierra, como mecanismos reguladores del reparto y del uso de los bienes económicos, tienen en la agricultura un protagonismo normativo que no suelen alcanzar en los demás sectores. En efecto, el papel singular de la tierra en el proceso productivo agrario es lo que da cuenta de que los fenómenos jurídicos que aparecen en el desenvolvimiento de las actividades agrarias —decisiones productivas, actos de disposición, atribuciones de frutos— tengan en gran medida su explicación y su fundamento institucionales en la regulación de la propiedad y de las formas de tenencia. Este protagonismo institucional destacado no tiene parangón en otros sectores económicos, en cuya regulación jurídica siguen contando (más o menos, según los casos) la propiedad y demás derechos de uso y disfrute de bienes, pero que reposan más bien sobre otras instituciones o principios como la libertad profesional o la libertad de trabajo.

En otro orden de ideas, la significación de la propiedad como soporte de la libertad de empresa y como elemento determinante de la combinación de los factores productivos está realzada en la agricultura por la fijeza o inelasticidad del factor tierra. Sólo pueden fundar empresas económicas en el sector, como ya hemos dicho, quienes disponen de tal

(49) Jordana, J., y Keller, R.: «Análisis coste-beneficio y marco institucional en la agricultura», *cit.*, pág. 49.

recurso productivo; y, además, la cantidad y calidad de tierras disponibles —las dimensiones de la propiedad o estructura de distribución de la propiedad— son decisivos para una utilización eficiente de los demás factores de producción.

El protagonismo de la propiedad y de las formas de tenencia en la regulación jurídica de las actividades agrarias hace aconsejable en este trabajo una aproximación al artículo 33 de la Constitución sobre el derecho a la propiedad privada y a la herencia, especialmente al párrafo segundo del mismo, que establece que «la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes». En los desarrollos que siguen vamos a intentar una definición del concepto de función social de la propiedad, de forma que pueda ser utilizado operativamente en la práctica jurídica; indicaremos a continuación cuál, entre las instituciones del Estado, está facultada para determinar estas limitaciones «sociales» de la propiedad, y señalaremos, por último, el alcance concreto que puede tener, en el marco de la Constitución española, la función social de la propiedad de la tierra.

La clave constitucional para la definición de la función social de la propiedad se encuentra seguramente en la cláusula de subordinación de la riqueza del país al interés general del artículo 128.1. Sobre la base de este precepto genérico se puede definir la función social de la propiedad como la exigencia de coordinar o compatibilizar, en la estructura y en la dinámica de este derecho, los intereses particulares de los propietarios con los intereses públicos que configuran el interés general. O, con otras palabras, la sujeción del ejercicio del derecho de propiedad a condiciones, límites o restricciones, en vistas a la satisfacción o el respeto de los objetivos o principios de la política social y económica expresados en el texto constitucional.

La alusión del art. 128.1 de la Constitución a la propiedad y a las formas derivadas de tenencia e inequívoca, al hablarse de «toda la riqueza del país...», sea cual fuere su titula-

(50) Cfr. Rodotà, S.: «Poteri dei privati...», *cit.*, págs. 372 y ss.

ridad». Esta alusión se produce, además, en términos tan enérgicos de subordinación al interés general que justifican en principio cualesquiera modalidades limitativas del uso, disfrute y disposición de bienes, siempre que no anulen de manera prolongada la utilidad y aprovechamiento económicos que constituyen la esencia del derecho de propiedad (51). De esta forma, la función social de la propiedad puede suponer tanto restricciones de las facultades normales del dueño (prohibiciones de venta o de edificación, servidumbres, requisitos de autorización, etc.), como imposición de obligaciones o cargas «activas» al propietario (deberes de conservación, o de saneamiento, o de actividad productiva, etc.).

La posibilidad constitucional de limitar el derecho de propiedad o sus derivados en atención a los intereses públicos reconocidos en la Constitución se concreta, normalmente, por la vía legislativa. Es, por tanto, el poder legislativo el encargado de determinar el alcance de la función social de la propiedad para los distintos tipos de bienes: el suelo urbano, la tierra, los edificios, las explotaciones industriales, los bienes de primera necesidad, etc. Aquí reside, precisamente, junto con el derecho a indemnización en caso de expropiación, la principal garantía de los propietarios: los límites del derecho de propiedad pueden ser múltiples y de notable intensidad, pero, en principio, han de estar previstos en una ley. Como establece el artículo 33 de la Constitución, y reitera el artículo 53.1, los jueces y las administraciones públicas no tienen capacidad innovativa en la materia, pudiendo sólo especificar limitaciones a tal derecho «de acuerdo con las leyes», es decir, en los casos en que estén habilitados para ello por el poder legislativo.

Aplicando las consideraciones anteriores a nuestro tema específico de estudio, llegamos fácilmente a la conclusión de que en el ordenamiento constitucional español la función social del derecho de propiedad puede justificar las más variadas modalidades limitativas del uso, disfrute o disposición de la tierra: fijación de unidades mínimas o apropiadas

(51) Ver Constantino, M., *trab. cit.*, págs. 228 y ss., y Rodotà, S., *trab. cit.*, pág. 372.

de explotación, contingentación de producciones, requisitos de cultivo o de entrega, indicación de cuotas de empleo, prescripciones de elaboración, órdenes de producción, prohibiciones de enajenar o fraccionar, etc. (52). Los únicos requisitos para que estas medidas puedan adoptarse son la exigencia de una habilitación legislativa (requisito de forma) y el mantenimiento de la utilidad económica potencial de la finca rústica para el dueño de la misma (requisito de fondo). A todas estas intervenciones de los poderes públicos limitativas de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra habría que añadir la competencia expropiatoria, complemento e instrumento de las mismas al mismo tiempo, de la que podrá hacerse uso, según el propio artículo 33.3 de la Constitución, *por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes*.

Como ya sabemos, la Constitución española, en su línea de soslayar las formulaciones que pudieran dar la impresión de cambio brusco en materia económica, no ha incluido ningún precepto que especificara las manifestaciones de la función social de la propiedad de la tierra. Con ello mantiene a ultranza el criterio de parquedad en las declaraciones de política sectorial o de medidas concretas de política económica, incluso en el ámbito de la actividad productiva en que sus antecedentes históricos y algunos de sus precedentes más próximos de derecho comparado descendían a mayores precisiones. Sin embargo, después de una consideración conjunta de los preceptos constitucionales en la materia, no parece dudoso que la Constitución ofrece al poder legislativo un cauce muy amplio para llevar a cabo transformaciones significativas de las estructuras agrarias. En efecto, en ella se encuentran, como hemos ido viendo a lo largo de este trabajo, los dos instrumentos clave que permitirían al legislador realizar tales transformaciones: una mención expresa a la función social de la propiedad, que no es un mero recurso retórico carente de significación práctica, sino un instrumento técnico preciso de coordinación de intereses privados y públicos, y un repertorio de objetivos, directa o

(52) Cfr. Rinck, G., *ob. cit.*, págs. 86 y ss.

indirectamente vinculados con la agricultura, que prestarían apoyo constitucional a tales transformaciones.

13. LIBERTAD DE EMPRESA, ECONOMIA DE MERCADO Y SECTOR AGRICOLA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Una vez analizadas con algún detalle las referencias constitucionales a la agricultura y la importancia en el sector de la propiedad y de las formas derivadas de tenencia de la tierra es quizá el momento de volver al modelo económico de la Constitución para destacar el perfil propio que ofrece la regulación de las actividades agrarias. Estas consideraciones nos servirán de recapitulación de los principales temas jurídico-constitucionales que hemos ido estudiando en los epígrafes anteriores y darán paso a una apreciación global sobre el significado de la Constitución para la economía y para la política agraria, que llevaremos a cabo en el epígrafe final de este trabajo.

El rasgo más destacable del derecho a la libertad de empresa en la agricultura es el decisivo condicionamiento que supone para su ejercicio la fijeza e inelasticidad del factor tierra. No es sólo, como ocurre en los otros sectores, que la propiedad o tenencia de medios de producción sea un requisito indispensable para la fundación de organizaciones productivas. Es que a este dato hay que añadir la imposibilidad de incrementar en proporciones apreciables este recurso productivo (e incluso, aunque el fenómeno tenga distinta entidad, la escasa movilidad del factor tierra en el tráfico económico). La libertad de acceso al mercado agrícola en el papel de productor es, por todo ello, una libertad sometida a restricciones fácticas muy fuertes; no, ciertamente, por el juego de reglas jurídicas especiales, pero sí por la acción de factores estructurales que el análisis jurídico no puede desconocer.

En cuanto a las restricciones o límites a la libertad de empresa en atención al interés general, las peculiaridades

del sector agrícola son también dignas de consideración. Por una parte, los intereses constitucionales que inciden más o menos directamente en la agricultura son de tal índole que suelen justificar límites a la libertad de empresa más intensos que el promedio. Por otra parte, una porción muy significativa de dichos límites se presenta como manifestación de la función social de la propiedad, en consonancia con el protagonismo de esta institución en el desarrollo de las actividades agrarias. Por supuesto se dan también aquí restricciones en los otros elementos que forman el contenido complejo del derecho a la libertad de empresa: libertad de contratación, libertad profesional, libertad de trabajo, libre ejercicio de las facultades empresariales, etc. Pero, insistimos, en el sector que nos ha ocupado específicamente la función social de la propiedad es el cauce principal de tales restricciones, cosa que no suele ocurrir en las otras actividades económicas.

La fijeza e inelasticidad del factor tierra junto con la intensidad de las restricciones a la libertad de empresa repercuten, lógicamente, en una considerable reducción del papel del mercado como mecanismo regulador de la agricultura. Téngase en cuenta que uno de los objetivos o intereses constitucionales específicos del sector es la equiparación intersectorial de rentas, que comporta casi necesariamente la sustitución del mercado por la intervención administrativa en un aspecto tan importante como la remuneración mínima del factor trabajo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Y recuérdese, en el mismo sentido, que el aprovechamiento alimenticio de la población lleva también consigo medidas más o menos enérgicas de corrección o sustitución del mercado.

Por todas las razones que se acaban de exponer, la agricultura se había convertido, desde hace muchos años, en el ejemplo clásico de actividad económica con una ordenación o regulación estricta de los mercados de los distintos productos. Hasta el punto de que difícilmente se pueden encontrar países en los que este sector se rija, no ya por las reglas de la economía libre de mercado, sino ni siquiera por las de

la propia economía social de mercado (53). La Constitución española no ha venido, pues, a establecer innovaciones sustantivas en la materia, sino a perfilar y consolidar una línea de regulación ya bien patente en la situación normativa anterior, actualizando y racionalizando el marco institucional de las actividades agrarias.

Si, como acabamos de ver, el apoyo constitucional inmediato de los límites o restricciones a la libertad de empresa y al juego del mercado son los objetivos o intereses constitucionales relacionados con el sector, el fundamento último de unos y otros se encuentra en la cláusula de Estado social del artículo 1.1 de la Constitución. Esta cláusula de Estado social significa el reconocimiento de tensiones entre el interés económico general y los intereses económicos particulares, y la consiguiente decisión de corregir el libre juego de las fuerzas económicas para atender a los necesitados y para redistribuir equitativamente la renta y la riqueza. En la medida en que, en la agricultura, la debilidad de poder de negociación en un mercado libre afecta a gran parte del sector, y no sólo a clases o grupos sociales determinados, la acción del Estado social habrá de producirse con mayor extensión e intensidad. El objetivo de la equiparación intersectorial de rentas del artículo 130.1, las propias menciones constitucionales al desarrollo regional y sectorial en los artículos 40.1 y 131.1 y la en principio enigmática fórmula del artículo 35.1 sobre el derecho de «todos los españoles» a una remuneración suficiente son exponentes de que en la Constitución española el Estado social se proyecta más allá del ámbito de la población laboral y de los grupos de ciudadanos que, por causas subjetivas u objetivas, están privados de capacidad para atender por sí a sus propias necesidades.

(53) La economía social de mercado se caracteriza por la intervención del Estado en ciertas materias; garantía de libre competencia, política anticíclica, estabilidad de precios y política social; la economía dirigida o controlada de mercado va más allá, al plantear «finalidades económicas nacionales» a cumplir por los poderes públicos; sobre la distancia, García Pelayo, M., *ob. cit.*, págs. 40-41,

14. CONCLUSION: EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA Y DE LA POLITICA AGRARIA EN ESPAÑA

La constatación inicial de la que partía este trabajo era que la Constitución española, apartándose de la mayoría de los precedentes, ha adoptado una posición expresa sobre el sistema económico. Después del recorrido que hemos realizado a través de los preceptos constitucionales en la materia estamos en condiciones de decir que la «Constitución económica formal» se caracteriza en España por una extraordinaria flexibilidad, de manera que en el marco de la misma caben con holgura programas económicos muy diferentes.

En una panorámica general, los topes constitucionales que la política económica no puede sobrepasar están, de un lado, en las exigencias mínimas del Estado social, y, de otro, en el respeto a los derechos de propiedad privada y libertad de empresa (en el marco de la economía de mercado). De los dos aspectos del Estado social, uno —la garantía de medios de subsistencia a los necesitados— tiene una significación concreta y precisa, y debe considerarse en todo caso como exigencia mínima de cualquier programa de política económica que quiera ajustarse a la Constitución. En cambio, el otro aspecto —la redistribución de la renta y la riqueza en favor de quienes se encuentran en peores condiciones económicas— es una norma de tendencia, cuya concreción puede hacerse, sin infracción del ordenamiento constitucional, en niveles muy distintos de solidaridad. Lo único que la Constitución no permite en este punto sería un programa de redistribución de renta o riqueza por vía de intervención administrativa, que tuviera como objetivo aventajar aún más a quienes se encuentran ya en una situación de privilegio económico.

En cuanto al tope que significa el respeto a la propiedad privada y la libertad de empresa, ya hemos señalado que la Constitución no las considera como derechos inherentes a la dignidad de la persona, aunque sí prevé garantías muy precisas para su protección: utilización del procedimiento legislativo en la fijación de sus restricciones, respeto al «contenido esencial» de tales derechos en la legislación re-

guladora de los mismos, expropiación por causa justificada y mediante indemnización. Todo ello quiere decir que los programas de avance social que la Constitución permite pueden contener reformas profundas de las estructuras económicas, siempre que estén respaldados por mayorías legislativas, mantengan abierto el campo de la economía para la iniciativa privada y establezcan compensaciones económicas para los grupos sociales afectados en la propiedad de sus bienes por la puesta en práctica de tales programas. El cumplimiento de estas condiciones supone, como se comprenderá sin dificultad, que las reformas económicas que el marco constitucional consiente habrán de ser planteadas y realizadas de manera gradual (54).

Los criterios que se han utilizado en la redacción constitucional para obtener esta flexibilidad del modelo económico son, en el terreno de los fines, la propuesta, no de líneas concretas de política económica, sino de objetivos generales de valor programático, y, en el terreno de los medios, la puesta a disposición de los poderes públicos, en un contexto constitucional en el que la propiedad privada y la libertad de empresa han sido «desacralizadas» (es decir: reconocidas sólo en razón de su utilidad económica), de todo el instrumental clásico de las reformas económicas: expropiación, reserva al sector público, intervención de empresas, legislación sobre función social de la propiedad y de la libertad de empresa, programación o planificación económicas.

Los juicios que se han expresado hasta ahora sobre el modelo económico de la Constitución, y sobre el propio hecho de que se aborde frontalmente esta materia en el texto constitucional, son muy diversos y encontrados. A nuestro modo de ver, el balance que puede hacerse de este conjunto de precepto es, globalmente, positivo. El modelo económico de la Constitución es lo bastante flexible para permitir la alternancia de las principales opciones de Gobierno que han comparecido en el sistema político español, y lo bastante claro para ofrecer a los sujetos económicos la seguridad y la certeza jurídicas necesarias para saber a qué atenerse a la

(54) En este sentido, García Pelayo, M., *trab. cit.*, pág. 52.

hora de adoptar decisiones. No nos parecen justificadas, por tanto, ni las afirmaciones que pretenden que la Constitución pueda legitimar los más contradictorios programas de política económica ni las críticas alarmistas que tachan de ambigüedad al texto constitucional porque abre un margen holgado para la intervención pública en la economía.

En lo que respecta a la agricultura, la valoración positiva del texto constitucional habría de hacerse quizá con mayores reservas y matices. Bien es verdad que las referencias constitucionales expresas a la modernización y desarrollo de la agricultura, a la paridad intersectorial de rentas y a la utilización racional de los recursos naturales son perfectamente lógicas. Pero también es cierto que la conexión entre el primero y el segundo de estos objetivos no está formulada con la nitidez deseable; y la propia colocación extrasistemática de los mismos, fuera del Título I de la Constitución, plantea también un problema de interpretación que debería haber sido evitado. En otro orden de ideas, el aprovisionamiento alimenticio de la población y su incidencia en la orientación de la población agraria es un objetivo o interés constitucional que, seguramente, debería haber sido formulado de manera expresa, no conformándose con la alusión implícita al mismo que supone la cláusula de Estado social. Cabe dudar también, por último, del acierto de los redactores de la Constitución cuando optaron por no hacer ninguna mención a las manifestaciones concretas de la función social de la propiedad.

De todas maneras, las observaciones anteriores no tienen especial trascendencia práctica. Los silencios y eventuales deficiencias de la redacción constitucional son subsanables sin mucha dificultad en la fase de interpretación y aplicación de las normas. Así pues, a efectos operativos, el marco constitucional de la política agraria resulta razonablemente adecuado. La solución o no de los problemas que tiene planteados el sector no deberán, por tanto, ser achacadas a este factor institucional general. El acierto o fracaso de la política económica dependerán de ella misma y del comportamiento de los sujetos económicos. Como suele ocurrir en los demás ámbitos de la acción de los poderes públicos,

lo único que cabe pedir en materia económica a las reglas jurídicas de este nivel constitucional es que faciliten o, por lo menos, no sean obstáculo para el buen juego o funcionamiento del sistema. Y, a nuestro juicio, esa condición la cumple sobradamente la regulación de las actividades agrarias que ofrece la Constitución española de 1978.

RÉSUMÉ

La Constitution espagnole, à différence de la plus grande partie des Constitutions des pays de la CEE, a adopté une position exprimée sur le système économique, qui laisse certainement une ample marge pour l'alternance de différents programmes de Gouvernement, mais qui signifie en tout cas un prononcé clair sur les règles du jeu de l'activité économique: la liberté d'entreprise des individus et des organisations, le marché comme forme d'interaction normale entre les sujets économiques, et l'attribution à l'Etat d'un double rôle d'agent productif direct («initiative publique dans l'activité économique» article 128.2) et de protecteur des «exigences de l'économie générale» (article 38).

Ce cadre constitutionnel est naturellement valable pour l'agriculture. La seule chose qui ajoute ici la Constitution c'est l'indication de quelques unes des «exigences de l'économie générale» dans le domaine des activités agricoles. Ceci est le sens des clauses constitutionnelles sur la modernisation de l'agriculture, sur l'utilisation rationnelle des ressources naturels et sur le principe (conditionné) d'égalisation des revenus du secteur primaire. Une autre caractéristique qui vaut la peine de souligner dans le traitement juridique-constitutionnel de l'agriculture c'est l'importance de la régulation de la propriété et sa fonction sociale, importance qui derive de la fixité et du manque d'élasticité du facteur terre.

SUMMARY

The Spanish Constitution, unlike most constitutions in the EEC countries, has adopted a definite position about the economic system, that certainly allows for a wide margin in the alternance of different Government programmes, but meaning in any case a clear declaration about the rules of the game in the economic sphere: freedom of enterprise for individuals and organisations, the market as the normal form of interaction between the economic subjects, and the allocation to the State of a double role as a direct productive agent («public initiative in the economic activity» article 128.2) and as a protector of «the exigencies of the general economy» (article 38).

This constitutional framework is valid, of course, for agriculture. The only thing that the Constitution adds here is the indication of some of «the exigencies of the general economy» in the sphere of agricultural activities. This is the meaning of the constitutional clauses on the modernisation of agriculture, on the rational use of natural resources and on the (conditioned) principle of equalisation of incomes in the primary sector. Another characteristic that deserves to be underlined in the juridical constitutional treatment of agriculture is the importance of the regulation of property and its social function, importance derived from the rigidity and inelasticity of the land factor.

