

# LA NACIONALIZACION COMO INSTRUMENTO SOCIALISTA Y EL SISTEMA DE LIBERTADES

Por JESUS F. FUEYO ALVAREZ

Letrado del Consejo de Estado

La experiencia laborista en Inglaterra, sin constituir un proceso acabado, presenta ya fijadas ciertas notas que permiten intentar, si no un balance riguroso, sí al menos una valoración preocupada por destacar sus perfiles programáticos y apreciar las consecuencias del desplazamiento en el sistema de la constitución liberal. Recientemente dos distinguidos escritores, A. BEACHAM (1) y M. MAZZIOTTI (2), han contemplado el proceso desde ángulos diferentes, pero es posible conducir sus conclusiones al punto de vista superior de si la acción laborista, operando vivamente sobre la estructura liberal, está creando en Gran Bretaña las premisas sociológicas y económicas adecuadas de un Estado socialista o si por el contrario constituye una prueba más de la asombrosa capacidad de asimilación política de los ingleses, que les ha permitido reiteradamente coonestar los más extremados radicalismos respetando la estructura tradicional de su sistema político.

## I

El artículo de BEACHAM está dominado por todas las exigencias de sistema que un teórico es capaz de imponer a una acción política concreta presidida desde luego por criterios apriorísticos de programa, pero que como acción política que es no constituye una experiencia de laboratorio realizada «in vacuo», sino que está condicionada por circunstancias del complejo histórico en que se inserta, las cuales obligan a atemperarse a un ritmo de viabilidad. Partiendo de la observación de que la nacionalización industrial no es de suyo socialista, sino que supuestos ciertos límites, o mejor dicho como excepción, es concebible dentro de una economía liberal, se pregunta BEACHAM hasta qué punto la legislación nacionalizadora dictada en el quinquenio Attlee se ajusta

(1) *Nationalization in Theory and practice*, en «The Quarterly Journal of Economics». LXIV. 4. nov. 1950, p. 550 y ss.

(2) *Liberta e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese*. En «Rassegna di diritto pubblico». V. 2. y 3-4., pgs. 167 y ss. y 306 y ss.

a los ideales y objetivos socialistas. La oposición sistemática entre liberalismo y socialismo la establece el autor en el punto de que mientras la nacionalización socialista como instrumento de planificación se ve libre de todas las pautas valorativas de la estructura capitalista y concretamente de la preocupación inevitable por el rendimiento concreto del negocio, la economía de concurrencia está sujeta a todas las exigencias y fluctuaciones que resultan del mecanismo de los mercados. La industria nacionalizada actúa como pieza de un sistema total, lo que quiere decir que su significación no depende de sus rendimientos tomados en abstracto, sino de su importancia funcional, que permite asegurar el resultado total que por definición se postula como óptimo. La consecuencia más importante es que carece de sentido toda preocupación por el beneficio inmediato, al menos en cuanto éste sea expresión del proceso de cambio y no del proceso real de producción o de consumo, ya que aquel beneficio nada dice de por sí en relación al aspecto realmente decisivo, como es la consecución del objetivo previsto dentro del plan. Las pérdidas en la explotación de una industria nacionalizada pierden así su signo peyorativo, con tal de que constituyan el sacrificio previsto para la efectividad del programa general. Es más, en cierto sentido este programa se sitúa más allá de lo económico y se define en los términos de un concepto —el producto social marginal— que engloba, con los económicos, contenidos políticos, éticos y culturales. Este objetivo compensa y conjuga todas las peripecias singulares de cada negocio y constituye la expresión simbólica de la interna unidad de una economía planificada al propio tiempo que señala su significativa oposición a la ley inmanente de la economía capitalista de que cada sujeto económico persiga su interés inmediato en la seguridad de que por un automatismo inconsciente se conseguirá así el mejor resultado de conjunto.

El solo enunciado de estas tesis calculadas con la máxima abstracción permite adivinar la conclusión de BEACHAM de que las nacionalizaciones laboristas no «pueden ser consideradas inequívocamente como piedras miliarias hacia una nueva Jerusalén socialista», sino que de hecho constituyen una mezcla de «teorías socialistas, recursos liberales y empirismo político». Para ello le basta aducir consideraciones en torno a la rigurosa sujeción de las industrias nacionalizadas a las prácticas contables de la economía liberal (3) y singularmente al «budget balancing

(3) Por cierto que ya SWEZY ha llamado la atención sobre el hecho de que la fórmula marxista del valor de la mercancía ( $c + v + p = \text{valor total}$ ) constituye una versión simplificada de los balances modernos de las empresas ( $c = \text{materiales y depreciación} + v = \text{desembolso por sueldos y salarios} + p = \text{plus valía o ingreso disponible para la reinversión o el reparto} = \text{entrada bruta por ventas}$ ). Cf. *Teoría del desarrollo capitalista*, ed. esp. «Fondo de Cultura Económica», México, p. 85. Pero esto mismo demuestra que BEACHAM ha descubierto las «consecuencias» del laborismo partiendo de una indebida conclusión de su programa en la dogmática marxista.

principio» que señala la máxima preocupación por la eficiencia económica concreta; las exigencias de que los gastos de establecimiento sean progresivamente amortizados con la renta y la frecuente bipartición de la responsabilidad entre la gerencia técnica y el Ministerio interesado que expresa la separación entre la productividad económica y la social, no obstante que teóricamente una y otra se reclamen entre sí.

Por otra parte, la existencia de organismos que asumen la representación de los consumidores pone de manifiesto una contradicción sorprendente en una economía socialista. Este reproche es realmente incisivo, pues según una tesis clásica en MARX lo característico en una economía capitalista es la dominancia del proceso de producción sobre el de consumo como consecuencia de la general vinculación del capitalista al estímulo de la plus valía, mientras que una economía socialista estima el proceso de producción como un sistema limitado de posibilidades para cubrir el consumo social, el cual se sitúa, al menos valorativamente, en el primer plano. Una economía socialista excluye «a priori» toda contradicción entre el proceso productivo y el de consumo, pues un roce de tal naturaleza sería la negación misma de la idea de plan. El plan asegura totalmente el interés del consumidor, y por eso resulta tan inesperada la existencia de organismos portadores de aquel interés. Mas si esto es así desde el punto de vista teórico, no es dudoso que prácticamente esos organismos tienen una poderosa razón de ser. Como el mismo BEACHAM *aduce*, los consumidores pueden ser tan explotados por los altos costes y los altos precios dentro del mecanismo liberal como por la acumulación de beneficios a través de los mismos medios en un sistema de monopolios estatales. Lo dicho antes acerca de la irrelevancia de las pérdidas en cuanto no traduzcan una falta de rendimiento en el proceso total puede aplicarse sin duda a los beneficios. Dentro de una economía socialista el que una empresa obtenga ganancias tiene la misma significación que un presupuesto estatal con superávit. Revela un sacrificio excesivo en proporción a los resultados previstos, y prácticamente debe interpretarse como un servicio prestado deficientemente o como el resultado puro y simple de una aplicación indebida del privilegio monopolista. Y así ocurre con frecuencia.

Admitiendo con BEACHAM que todas estas contradicciones son realmente tales partiendo del paradigma teórico de una economía socialista definida en términos de SCHUMPETER como un sistema de instituciones presidido por el principio de que el orden económico es un orden público y no privado, urge preguntarse hasta dónde el programa laborista ha sentido alguna vez la pretensión de un cambio tan radical en la estructura social inglesa. Que éste es el punto de vista de MARX es desde luego indudable, aun cuando ni siquiera en la práctica soviética haya sido llevado fielmente a la realidad. Constituye, en efecto, un axioma decisivo del

pensamiento marxista la idea de que el equilibrio capitalista se funda sobre la ley interna del valor que compensa todas las fluctuaciones de las economías particulares, pero en cuanto aquel equilibrio se consigue conscientemente por el control riguroso y por el principio de planificación, la ley del valor pierde toda significación. Ahora bien, siendo así que el «modus operandi» del sujeto económico en una economía de libre concurrencia está dominado por esa ley, es evidente que todas las técnicas habituales de tal modo de proceder resulten anómalas en una economía socialista. El principio presupuesto—balance o más exactamente la cuenta de pérdidas y ganancias como la sindicación de consumidores serían en esa economía residuos intolerables de la sociedad de clases en lucha.

Pero con respecto al laborismo, cuyo perfil ideológico ha quedado siempre tan borrosamente definido por la proverbial hostilidad de los ingleses a la construcción sistemática cerrada, convendría preguntarse si es justo medir sus realizaciones teniendo en presencia el esquema teórico de lo que, por ejemplo, SCHUMPETER llama una economía socialista. Del mismo modo que según se ha advertido el liberalismo inglés y toda su superestructura constitucional constituye la expresión de un orden previo de derechos del individuo que no surgen por ese reconocimiento sino que encuentran en las instituciones el cauce por el que se actúan con mayor eficiencia, no es aventurado pensar que el programa laborista se inspi-  
ra más que en la utopía de una Jerusalén socialista, en la idea de montar el sistema institucional que permita la actuación de los derechos sociales del individuo o en otros términos la exaltación del ciudadano al nivel cultural digno de su condición de miembro de la comunidad social. Cualquiera que sean los resultados prácticos de esta ingente aventura que está afrontando el instinto político inglés, una cosa es absolutamente cierta, y es que los conceptos que constituyen la masa teórica del marxismo en su fase constructiva son en absoluto inservibles para calibrar esos resultados. La impresión «totalitaria» que al viejo tory le produce el laborismo es sólo la reacción refleja de su tradicional y excesivo culto al individuo, pero es insuficiente para ponderar la experiencia laborista desde el punto de vista de si se ajusta o no al proceso característico de una economía totalizada.

## II

La mejor prueba de lo dicho se encuentra en el cuidadoso estudio que Manlio MAZZIOTTI ha dedicado al problema de las libertades en la actual coyuntura política y jurídica de Inglaterra. La sola idea de los llamados derechos públicos subjetivos pierde toda significación en una comunidad socialista técnicamente perfecta. La crisis del concepto en los teóricos del nacionalsocialismo puso ya esto de manifiesto; y entre los

soviéticos, bien que luego se haya rectificado más o menos la posición, la actitud se revela terminantemente en estas palabras de PASCHUKANIS que oportunamente cita MAZZIOTTI: «La disolución del derecho burgués en manera alguna puede significar su sustitución por nuevos sistemas de derecho proletario, sino que implica por el contrario la disolución misma del derecho en general, esto es, la eliminación gradual del elemento jurídico en las relaciones humanas.»

Exponiendo detalladamente la evolución política inglesa desde el punto en que fué comprendida por la interpretación liberal de DICEY, y deteniéndose sobre todo en el lento proceso de fortalecimiento del Ejecutivo a través de la legislación delegada, la primera parte del estudio de MAZZIOTTI pone de relieve el cúmulo de factores que venían gestando la tendencia hacia una actividad intensa de la Administración. Por amargo que sea para los epígonos del liberalismo clásico, hay que reiterar una vez más que fué en el seno mismo de la constitución liberal donde se instalaban firmemente los factores de descomposición. El resultado ideal a que tendía el mecanismo libertad-sufragio se malogró al romperse la ecuación de fuerzas precisamente por el hecho de que la extensión ilimitada del sufragio no pudo hacerse compatible ni siquiera con el sistema tradicional de derechos y abrió las puertas por la vía de la democracia de masas a un Estado socialista. En Inglaterra, después de las reformas electorales de 1830 y 1867, se quejaba MATTLAND, según recuerda el autor del estudio sobre el que discurrimos, de la evolución hacia una sociedad «demasiado gobernada, gobernada por toda clase de comités, organismos y funcionarios, centrales y locales, altos y bajos...». Pero fué bajo la presión de las masas electorales que tenían en su propia densidad la clave del poder y en consecuencia debían de ser estimuladas en una y otra dirección, como se inició la legislación social y con ella la necesidad de instrumentar una administración realmente activa. Quiere esto decir que Inglaterra comenzó a ser socialista bastante antes de que el laborismo llegara por primera vez al Poder, casi del mismo modo que Europa comenzó a ser liberal bastante antes de dejar de ser autocrática. El ejercicio de la potestad reglamentaria experimentó una intensificación extraordinaria a consecuencia de la primera guerra mundial y cuando al término de esta primera fase el Lord Chief Justice HEWART publicó *The New Despotism*, se pudo apreciar hasta qué punto se había herido la sensibilidad liberal del pensamiento político clásico.

Por otra parte, en esta constante evasión del Ejecutivo al cerco legal del Parlamento, dramatizaba aún más los resultados el juego del principio de la irresponsabilidad de la Corona, es decir, de la Administración como ente abstracto. El Continente disponía de una justicia administrativa que era el fiel reflejo de la idea de someter a derecho—aun cuando fuera a un derecho singular—incluso los resortes libres del Eje-

cutivo salvo en la órbita de lo puramente discrecional, pero la peculiar evolución de la Constitución inglesa se había cerrado esta vía un poco bajo el peso del razonamiento de que quien tiene lo más para nada precisa lo menos. Y DICEY podía decir que los ingleses, gracias a Dios, no sabían lo que era el Derecho Administrativo.

Hubo, pues, que canalizar todo este proceso, discurriendo las fórmulas que permitieran un cierto control del Parlamento sobre la legislación delegada y que posibilitaran la responsabilidad de la Administración. Este proceso se ha rematado ya en el laborismo con la *Statutory Instruments Act*, de 1945, y la *Crown Proceeding Act*, de 1947, normas que suponen la creación del instrumento jurídico adecuado al servicio de una Administración portadora de fines sociales.

MAZZIOTTI apunta con acierto la significación que la guerra ha tenido estimulando todo este desarrollo, es decir, creando las condiciones de excepción que han permitido insensibilizar en cierto modo la conciencia política del país, haciéndola apta para encajar medidas radicales. En todo caso, ya CRIPPS había previsto que sin una plena delegación de poderes en el Ejecutivo sería prácticamente imposible realizar el programa laborista. La guerra concedió esta oportunidad, y el Gobierno laborista usufructúa aún hoy el privilegio de disponer de medios de excepción al amparo de la legislación de guerra y de las delicadas circunstancias de la postguerra.

La ejecución en gran parte del programa laborista permite la observación científica de cómo funciona una democracia parlamentaria actuando un programa socialista. El primer apartado de la cuestión radica en hacer posible el control parlamentario sobre aquella zona de materias a la que como consecuencia de la nacionalización se ha extendido súbitamente la actividad estatal. A tal efecto, la fiscalización se ejerce a través de la responsabilidad del Ministro ante la Cámara y por medio de la obligación impuesta a los órganos gestores de las industrias nacionalizadas de presentar memorias anuales al Parlamento. Si a ello se añade la actuación de los representantes de los consumidores a que se hizo antes referencia, que tienen facultades consultivas, y a veces gestoras, se comprende cómo intentan mantenerse dentro de las nuevas condiciones los sistemas de crítica habituales de la democracia.

Sin embargo, es indudable que ante la intensa actividad que el Parlamento y los órganos judiciales o parajudiciales se ven obligados a asumir por razón de lo dicho anteriormente, se está marcando de modo claro una evolución decisiva, cuyo signo no puede anticiparse con seguridad. Por de pronto, ese exceso de trabajo y la rígida disciplina de los partidos están actuando en el sentido de transformar la función legislativa de la Cámara de los Comunes en la de control de la obra del Gobierno mediante «discusiones políticas de carácter general». Por otro lado, la función judicial ha perdido su sencilla correspondencia con los

órganos tradicionales y se difunde ahora en una red desordenada de tribunales de tipo variadísimo, como consecuencia de la necesidad de arbitrar una justicia administrativa, no obstante que faltan los principios de carácter general que presidan su constitución y su función. Precisamente se toca aquí uno de los puntos más delicados, por obra de la fricción entre la estructura política tradicional y el programa socialista. Si, como quieren algunos de los portavoces del ala izquierda del partido, como LASKI o ROBSON, los tribunales administrativos deben ser calculados desdeñando la base filosófica sobre la que descansa la Magistratura ordinaria, de constituir la custodia del derecho del ciudadano, e inspirarse en la idea de que están llamados a ser órganos de actuación de los fines sociales y políticos de que es portador el Estado, es evidente que se pone en peligro una de las últimas barricadas del liberalismo individualista y se reducen considerablemente las posibilidades de conciliar esta concepción con el programa de vanguardia. Extender desde ahí la «conciencia política» a la magistratura ordinaria, según es característico de la actitud totalitaria, no sólo sería dar simplemente un paso más, sino que además quedaría éste justificado para evitar una contradicción dentro del sistema. Afortunadamente, tal opinión no expresa la tendencia general del partido, ni es compartida por la mayoría de los publicistas ingleses, que confían en que el próximo paso sea hacia una ordenación de la justicia administrativa en el sentido de acentuar su carácter de organismo para la defensa de los derechos de los particulares de carácter administrativo.

El punto de más aguda tensión entre la concepción liberal del «Common law» y la actual coyuntura política, se encuentra, como es natural, en la oposición insuperable entre la actitud planificadora del Estado y el sistema clásico de libertades. El autor del estudio que comentamos hace justicia a la preocupación laborista por la libertad, sobre la que insisten como postulado básico del nuevo orden todos los dirigentes no inspirados en fuentes marxistas. Pero es evidente que al menos en un punto, el de la libertad económica, se ven forzados a pasar por encima del «prejuicio burgués,» so pena de sacrificar los supuestos necesarios del programa socialista. Los dialécticos de la situación han ensayado su agudeza para establecer un distingo entre libertades «esenciales» y «no esenciales» que permite sacrificar estas últimas por el sistema de compensaciones socialistas (seguridad, igualdad económica y cultura social). Pero el conflicto íntimo de los laboristas en este punto, un conflicto sentimental entre el programa de toda la vida y el sistema inconsciente de principios que constituyen la atmósfera natural del hombre libre, hubo de estallar expresivamente al discutirse el control de la mano de obra y concretamente una norma que sujeta al minero a la mina hasta los cincuenta años, viniendo a establecer un vínculo de gleba. Todo su margen de opción y de libertad profesional es pasar de una mina a otra.

El problema es exactamente si esto es sólo una consecuencia de lo adverso de las circunstancias económicas actuales y no pasa de ser una norma de emergencia a la que no hay que atribuir un significado programático, o, por el contrario, si se trata de una exigencia irremediable de una economía planificada, y por lo mismo, de un sacrificio permanente.

MAZZIOTTI resume su investigación declarando que la actual coyuntura inglesa es el exponente de una lucha entre la tradición vigorosa de libertad y el principio de autoridad intrínseco en el ordenamiento colectivista. «La debilitación de la soberanía parlamentaria, la atribución de facultades legislativas y judiciales a la Administración, la sustitución parcial del régimen de contrato del «Common law» por una gestión colectiva de la economía y el control sobre la mano de obra, son —dice— otras tantas victorias del principio autoritario; en cambio, la extensión de la representación, el control sobre la legislación delegada, el perfeccionamiento de los métodos judiciales de la Administración, el sistema de planificación democrática, son, a su vez, victorias de la tradición liberal. Victorias defensivas, es cierto; puntos en los que se ha frenado el avance de las formas autoritarias, centralizadoras y estatistas. Pero victorias de la mayor importancia, porque han permitido al Estado inglés conservar en un régimen socialista un alto nivel de libertad y una constitución democrática.»

### III

¿Qué consecuencia es lícito extraer después de examinar desde el doble ángulo visual socialista y liberal el experimento político al que está entregada Inglaterra? Si es indudable que, por una parte, la realidad política y económica inglesa, no es pensable en los términos de la ortodoxia marxista sin descubrir un cúmulo de contradicciones, y de otra, no hay más remedio que admitir que se está subrogando en la concepción liberal una idea social que está atentando en alguna manera y, aunque sea en casos límites, contra ciertas prerrogativas individuales hasta ahora incontrovertibles. ¿Qué puede pensarse de todo ello?

En primer lugar, que no debe olvidarse nunca, cuando se trate de juzgar sobre realidades inglesas, la tradicional aversión al sistema, al trazado lógico de una sola vez que invalida la desviación casuística y sacrifica la intuición del momento a la razón absoluta. Como dice muy bien el propio MAZZIOTTI «la historia de la sociedad inglesa es un constante desafío a la lógica, una constante victoria del compromiso sobre lo rígido de los principios». Quiere ello decir que el instinto político inglés entra ahora en liza una vez más para asimilar los fenómenos políticos en curso no sólo respetando la tradición, sino como gustan de decir los



ingleses para ser así más fieles a esa misma tradición. Se trata, sin embargo, de una aventura que lleva asociados los riesgos más encrespados sobre todo si se tiene en cuenta que ahora quizá, por primera vez en su historia, se ve Inglaterra sumergida de lleno en el proceso histórico total y no le queda posibilidad alguna de construir en su espléndido aislamiento sus soluciones válidas para todo menos para la exportación.

En segundo término, la observación que salta a la vista es que ninguna revolución se desprende tan quirúrgicamente del pasado que no conlleve de alguna forma rasgos característicos del estadio que intenta superar. Parece constituir un requisito del desenvolvimiento político el estar gobernado por el ajuste continuo de la ley *ex ante* y de la ley *ex post*, lo cual pone de manifiesto que el principio de causalidad de los fenómenos de este tipo debe situarse más que en la acción creadora de las ideologías en el organismo de la sociedad que gusta de expresar sus exigencias funcionales en los términos míticos de las ideologías. Gran Bretaña no ha podido extrañarse a los rumbos socialistas del siglo XX, y comenzó hace tiempo a hacer concesiones al principio colectivista que han ido acumulándose una sobre otra hasta terminar por hacer inservible la máquina liberal. Con esto se explica la evolución hacia el labo-rismo, pero se deduce también la razón de que si se contempla el proceso desde el ángulo inverso de la rigurosa teoría socialista cobren singular relieve las formas sedimentadas en el decurso liberal, adquiriendo una significación vigorosa de contradicciones internas del sistema.

Resta, por último, añadir la impresión de que, como ha puesto de manifiesto MANNHEIM, mientras que la conciliación entre libertad y planificación no es asequible en el ámbito de las formas teóricas puras, puede lograrse, en cambio, por medio de una acción de sentido sobre la zona concreta de los hechos singulares, donde parece posible conseguir resolver muchos de los problemas latentes, sin imprimir al panorama total una coloración política demasiado viva. Se comprende hasta qué punto puede esto llegar a producir la desesperación de los profesores aficionados a los esquemas rigurosos, pero nadie tiene la culpa sino ellos mismos de que sus fórmulas estén construídas con materiales demasiado rígidos y sean así incapaces para acoger el complejo y rico proceso de la realidad.



# JURISPRUDENCIA

