

Las bases para la reforma constitucional. Las de contenido económico

Alberto Recarte, 26 de enero de 2011

Conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid.



I) Introducción: La política monetaria de los bancos centrales en ausencia de reglas constitucionales.

Que nadie se llame a engaño. La política de reformas que comienza en mayo de 2010 no es la consecuencia de una reflexión del presidente del gobierno, del PSOE, el PP, IU o los partidos nacionalistas o regionalistas sobre la mejor forma de hacer frente a los problemas económicos de España, empezando por el paro y la reducción del número de ocupados.

Los dirigentes de los partidos políticos están dispuestos a tomar decisiones para recortar el gasto y el déficit público y para reformar el mercado de trabajo, las pensiones, y el sistema financiero sólo para conservar su poder. O para alcanzarlo con declaraciones populistas.

No ha habido una sola iniciativa política para reformar, o recortar, el gasto y el déficit público que se haya ligado a sus efectos sobre el crecimiento y el aumento del empleo. O a las necesidades de contar con un conjunto de competencias a nivel nacional, al nivel de la Administración Central del Estado, que permitan al gobierno nacional influir, con una

política económica determinada, en el futuro económico de España.

La actual crisis económica hunde sus raíces en la política monetaria de la Reserva Federal de Greenspan y de Bernanke, imitada, aunque con reticencias, por el Banco Central Europeo y el Banco de Inglaterra. El Banco de Japón hace ya 20 años que perdió el sentido común. Por su parte, el gobierno chino contribuyó, y contribuye, decisivamente, a distorsionar el comercio internacional y a financiar la política monetaria expansiva de los bancos centrales de esos países.

Los sistemas financieros de cada país aprovecharon esa política monetaria de bajos tipos de interés y de expansión de la base monetaria para incrementar su oferta de crédito. Hay países en los que la abundancia de crédito y los bajos tipos de interés no fueron un acicate suficiente para que las familias y las empresas se endeudaran para invertir en las actividades que consideraban más atractivas, bien para cubrir sus necesidades, bien para rentabilizar ese nuevo endeudamiento. En Alemania, no ha habido burbuja crediticia ni burbuja inmobiliaria. En Italia y Portugal, tampoco. En Francia, limitadamente. En Irlanda, España, Grecia, sí las ha habido. Pero en todos los países, limitándonos,

ahora, a la zona euro, los bancos, cajas y otras entidades financieras han utilizado las facilidades crediticias del Banco Central Europeo para disparar su oferta crediticia, en su propio país o en los países en los que había esa demanda; estamos hablando de países como Grecia, Irlanda, Portugal y España; una oferta crediticia con dos prestatarios potenciales, el sector de promotores inmobiliarios y el sector público de esos países. Al margen, por supuesto de su política de compra de activos en todo el mundo desarrollado, que después han resultado tóxicos, como los "derivados" de las hipotecas "subprime".

La actual crisis de los países periféricos del área euro es una crisis del euro. Porque afecta a las economías de los países periféricos y a los sistemas financieros de casi todos los países miembros del euro. La crisis griega, irlandesa, y las dificultades de Portugal y España, y las posibles a mayor plazo, de Bélgica, Italia e incluso de Francia, no preocupan a los políticos alemanes y franceses porque crean que la Unión Europea funcionaría mejor si los países periféricos superaran sus desequilibrios, sino porque afecta a sus sistemas financieros nacionales. El temor de los países centrales de la Eurozona es tener que volver a recapitalizar sus sistemas financieros con fondos presupuestarios, por la dificultad que entraña explicar a las poblaciones de los países afectados que eso se hace por el papel que juegan las entidades financieras en una economía moderna.

Traigo el tema de la política monetaria expansiva a colación por una doble razón, porque es el origen último de la crisis que padecemos y

porque es un ejemplo de las consecuencias del traspaso de las competencias nacionales sobre la moneda a una entidad supranacional, el Banco Central Europeo, que se ha saldado con un fracaso estrepitoso, por haberse llevado a cabo sin una reflexión suficiente, sin otras medidas adicionales y por haber integrado precipitadamente a países, como España, que todavía no tenían consolidadas unas políticas efectivas de control del crecimiento de los salarios y de la inflación.

A nivel nacional, siempre había habido dudas respecto a qué grado de independencia debían tener los bancos centrales de cada país. Finalmente, se impuso la tesis de que los posibles errores de los burócratas de los bancos centrales serían menos graves que los que cometieran los políticos gobernantes de cada país en cada momento histórico, porque estos últimos, por definición, siempre gastarían más de lo debido, y para financiar sus excesos acudirían al banco central, al que forzarían a llevar a cabo una política monetaria expansiva que acabaría por crear un nuevo ciclo económico, impulsado por una expansión crediticia que acarrearía la formación de burbujas de precios y de excesos de inversión en algún sector. En el caso de Japón, en los años ochenta y principios de los noventa, los excesos afectaron a los sectores productores de bienes de equipo y al sector inmobiliario. En los Estados Unidos, produjeron una burbuja tecnológica a principios del milenio y otra inmobiliaria de la que ahora se está saliendo, con pérdidas en crecimiento y empleo y utilizando, indebidamente, una política fiscal demasiado expansiva.

Pero la gran decepción fue comprobar que el poder taumatúrgico que Greenspan se autoatribuía para interpretar una serie muy completa de estadísticas nacionales, que le permitían, aparentemente, detectar el crecimiento de la productividad y relajar, por esa razón, la oferta monetaria y el que se sigue atribuyendo a Bernanke para evitar una nueva depresión, –por sus estudios sobre la Gran Depresión de 1929-1939 y sobre la deflación japonesa–, no existían. Incluso más, que su capacidad ha sido muy inferior a la que se habría deducido de una política de sentido común.

El temor, justificado, a la prodigalidad de los políticos, no se ha resuelto con normas constitucionales –de difícil definición– para limitar esos posibles excesos, sino con el recurso de acudir a los poderes mágicos de un conjunto de tecnócratas, supuestamente capaces de decidir cuál es la política monetaria más apropiada en cada momento, a la vista de la situación económica que, también, se supone, que pueden analizar mejor que otros.

La Unión Monetaria Europea no parecía tener dudas respecto al tipo de compromisos constitucionales a que se obligaba. En los estatutos del Banco Central Europeo se especifica que su única obligación es controlar la inflación. Si bien no se especifica cuál sería la tasa admisible, las sucesivas declaraciones de los presidentes del BCE han mantenido que esa cifra debe aproximarse al 2% anual de crecimiento. Sí existe, pues, un compromiso estatutario, que es parte de los tratados europeos, que marca cuál debe ser el comportamiento de los consejeros del BCE.

Un compromiso que no se ha respetado, pues al control de la inflación se ha sumado, sin apoyo legal ni estatutario, el objetivo de ser el banquero en última instancia de la eurozona, y el de rescatar a los sectores públicos de los países miembros que lo necesitaran, con el fin último de salvar al propio euro.

Un magnífico ejemplo de la dificultad y las limitaciones de intentar fijar objetivos legales –de carácter constitucional o no– a la política monetaria.

La única alternativa sigue siendo introducir los automatismos que se derivarían de adoptar un patrón oro o de renunciar a un sistema monetario basado en la reserva fraccionaria. Algo a lo que ningún país se ha atrevido, porque la experiencia histórica nos dice que si la situación económica se endureciera en ese reformista país se produciría una modificación legal o constitucional, que renunciaría a ese automatismo que limita la actuación monetaria pública

II) Los problemas económicos a los que se enfrenta España a comienzos del 2011 son bien conocidos

1º) El funcionamiento del euro y la política monetaria y crediticia del Banco Central Europeo.

2º) La solvencia y la liquidez del Sistema Financiero español; en particular de las Cajas de Ahorro.

3º) El déficit y el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Además, en menor grado, al menos cuantitativamente, la situación de insolvencia de muchos de los 8.108 ayuntamientos españoles.

Igualmente preocupante es el déficit y la deuda de la Administración Central y de sus organismos autónomos, como la Seguridad Social, -la encargada de recaudar las cotizaciones sociales y de pagar las pensiones, así como de llevar a cabo otras prestaciones sociales en casos de enfermedad, o accidentes de trabajo-y el Servicio Público de Empleo Estatal, que registró un déficit significativo en 2010, y que tiene a su cargo las políticas activas y pasivas de empleo, es decir, los pagos por prestaciones de desempleo y de subsidios de paro y las políticas activas, las que, teóricamente, tienen por objeto la formación de los parados.

Políticas de gasto, en las que la intervención sindical es intensa y desproporcionada, pues nada legitima a los sindicatos para interpretar las necesidades generales de la población, las políticas fiscales y el nivel de pensiones públicas, la cuantía y forma de los pagos por desempleo y las políticas de formación.

4º) El funcionamiento del mercado de trabajo, que es una de las causas de que en España el empleo sea escaso y de que no existan empresas de tamaño medio y grande, lo que dificulta el aumento de la productividad y competitividad de la economía. El papel destructivo de los sindicatos en relación con todas esas carencias es mayor del que se imagina pues su financiación les permite no tener que responder ante nadie de lo acertado o erróneo de sus actuaciones. Y no está de más recordar que los sindicatos son las únicas sociedades que nunca han publicado sus cuentas, a pesar de nutrirse, básicamente, de subvenciones públicas.

5º) La corrupción en las Administraciones Públicas. Un problema de mayor envergadura en las entidades locales, pero que también aparece en las autonomías y en la Administración central.

6º) La irresponsabilidad fiscal. Que se manifiesta sobre todo en las autonomías pero también en los entes locales.

En el caso de las autonomías, la irresponsabilidad está alentada por la forma en que se financian, pues entre un 80% y un 90% de sus ingresos son impuestos estatales cedidos, total o parcialmente. El origen de la irresponsabilidad es la política de los partidos nacionales mayoritarios de transferir cada vez mayores competencias exclusivas del estado a las autonomías, acompañadas de una mayor transferencia de recursos financieros, así como de dotarlas de capacidad normativa, junto a la renuncia a controlar el ejercicio de esas competencias.

Esa irresponsabilidad, junto con los gravísimos errores del gobierno nacional, que entre 2008 y 2009 transfirió a las autonomías 25.000 millones de euros más de los que les correspondían – por creer que la recaudación por esos impuestos iba a ser sustancialmente mayor - por su participación en IRPF e IVA, sirvieron de acicate para que el conjunto de las autonomías gastaran en 2009 más de 180.000 millones de euros. De esta cifra, 20.000 millones fueron ingresos que ahora tienen que devolver y 23.000 millones de euros fue el déficit declarado en el que incurrieron. En conjunto, por tanto, el gasto autonómico fue superior en 43.000 millones de euros a lo que debería haber sido. Los compromisos con la

Unión Europea y el FMI obligan a reducir el déficit público total, en el conjunto de las Administraciones públicas, al 3% del PIB previsto para 2013, alrededor de 35.000 millones de euros. Si ese déficit permisible se distribuyera proporcionalmente entre la Administración central, la autonómica y la local, el déficit permisible para el conjunto de la autonomías sería de alrededor de 12.000 millones de euros, lo que significa que el gasto total de las autonomías tendrá que reducirse, en términos nominales, desde los 180.000 millones de 2009 a alrededor de 150.000 millones de euros en 2013.

La irresponsabilidad ha alcanzado mayores cotas aún en la administración local, que recibe entre el 30% y el 40% de sus ingresos por la vía de transferencias de la Administración central. El resto de sus ingresos ordinarios provienen de tasas e impuestos ordinarios, ligados a la prestación de servicios. Sin embargo, en el periodo entre el año 2000 y 2008 sus ingresos extraordinarios, derivados de las inversiones en suelo, suelo urbanizable, suelo urbano, edificaciones y todo tipo de licencias y acuerdos con promotores se incrementaron sustancialmente. Muchos ayuntamientos creyeron que esos ingresos serían recurrentes y pusieron en marcha una política de aumento de la contratación de personal y de prestación de servicios, propios e impropios, que una vez declarada la crisis en 2008 se han demostrado ineficaces. El gasto total de los ayuntamientos superó en 2008 los 45.000 millones de euros, mientras sus ingresos ordinarios, teniendo en cuenta la transferencia de la Administración central, no superaron, aparentemente, los 30.000 millones

en los próximos años. Y recordar que también los ayuntamientos han recibido 5.000 millones de euros más de lo que les correspondía en 2009, por el error de cálculo recaudatorio del Gobierno nacional, que explica parte de los excesos de gasto municipal, además de tener que devolverlos en el futuro.

III) La crisis, la política de reformas y la Constitución de 1978

Todavía no sabemos si la economía española será capaz de resolver esos problemas. En particular, los derivados de la falta de fondos propios de las cajas de ahorro, que el gobierno quiere ayudar a resolver con un nuevo decreto-ley para obligar a recapitalizarse en 2011 a todo el sector financiero con, como máximo, con 20.000 millones de euros de fondos públicos de carácter temporal. Las carencias de capital del sistema financiero están arrastrando a una gravísima pérdida de liquidez, que puede forzar a la economía española a tener que buscar un rescate por parte de la Unión Europea y el FMI. Un desenlace que también podría ocurrir si el nivel de déficit público total negociado con la Unión Europea y el FMI del 6% del PIB en 2011 no se cumpliera. Una situación que podría repetirse en 2012 y 2013 si no se cumplirán los objetivos del 4,4% del PIB de déficit el 2012 y del 3% en 2013. Tampoco sabemos si la reforma del sistema de pensiones públicas –para que un posible déficit de la Seguridad Social no se sumara al de la Administración central, la autonómica y la local– será suficiente.

Tampoco sabemos si se harán las reformas necesarias para poder volver a crecer, que pasan por

limitar el poder sindical en el mercado de trabajo, por modificar el sistema de convenios colectivos y por hacer una revisión de todo nuestro sistema tributario, incluidas las cotizaciones sociales.

¿Sería posible que la economía española no hubiera sufrido, el tipo de crisis que nos afecta si hubiera habido cláusulas constitucionales que hubieran limitado el intervencionismo público, la discrecionalidad en el gasto público, y se hubieran aplicado los que existen respecto al tamaño de los déficits públicos permisible? Como espero ser capaz de exponer, el problema principal con el que nos enfrentamos, el descontrol del gasto autonómico –y el de las entidades locales en su ámbito de competencias– y la intervención de los gobiernos autonómicos en la política crediticia e inversora de las cajas de ahorro domiciliadas en sus territorios, se ha producido no por la ausencia de normas constitucionales, sino por la dejación o la decisión de los sucesivos gobiernos nacionales, desde la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomías, de no aplicar el control sobre las competencias transferidas a las autonomías a lo que les obligan multitud de artículos de la Constitución. La Constitución no se ha cumplido en estos aspectos relacionados con el gasto público.

En cuanto al objetivo de déficit público había dos limitaciones legales. La primera figura en los Tratados de la Unión Europea y no permiten superar el 3% de déficit público anual ni el 60% del PIB de deuda pública. Unas limitaciones que nadie ha respetado, empezando por Francia y Alemania en el periodo 2000-2003, con el visto

bueno de la Comisión Europea. Existe, además, una ley específica española que obliga al equilibrio presupuestario "en el conjunto del ciclo económico". Un objetivo imposible de cuantificar, pues nadie sabe cuánto va a durar un ciclo económico, ni está claro cuándo empieza ni cuándo termina.

Como en el caso de intentar fijar de los objetivos legales o constitucionales a la política monetaria, la pretensión de marcar límites legales a los déficits públicos y a la deuda no es realista. Cuando un gobierno se encuentra en dificultades, modifica la normativa o la reinterpreta. El único límite tanto al tamaño del déficit como de la deuda pública, en un mundo globalizado, con libertad de movimiento de capitales, es la negativa del conjunto de los inversores, nacionales e internacionales, a seguir financiando el déficit o la renovación de la deuda de un país, si consideran que no va a cumplir con sus obligaciones de pago de intereses o de devolución de principal. Ha sido, hasta ahora, el caso de Grecia e Irlanda en la zona euro.

En otro orden de cosas, se ha dado un carácter quasi constitucional al Estatuto de los Trabajadores y a los convenios colectivos, reconociendo a los sindicatos, a los que se financia con dinero público, una representatividad de los intereses de los trabajadores, los pensionistas y la propia economía nacional que no tiene otra lógica que la de la política de los partidos, para repartirse con ellos un protagonismo que no les corresponde. Por si fuera poco, el propio Tribunal Supremo ha reconocido esa representatividad a los sindicatos al ratificar la mayoría de las sentencias de los Juzgados de

lo Social, a pesar de que ignoran el espíritu y la letra de algunas leyes.

Al margen de las consideraciones puramente económicas quiero recordar que la integración en la Unión Monetaria se hizo transfiriendo una competencia exclusiva del estado, la que aparece en el artículo 149.1.11^a, que se refiere, textualmente, al "Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros", a la Unión Monetaria. Para ello se aplicó el artículo 93 de la Constitución, que dice que "Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución..."

Por el Tratado de Maastricht se cedió a la Unión Monetaria Europea el ejercicio de las competencias que hacían referencia al "Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad"; es decir, toda la política monetaria, pero no las referentes a las "bases de la ordenación de crédito, banca y seguros".

Esa confusa, e incompleta, definición que hace la Constitución de esta competencia fundamental del estado, no valora debidamente las competencias a las que han renunciado el estado español y los otros 16 países que se han integrado en la eurozona. Hasta tal punto que en estos momentos, a principios de 2011, lo que se está discutiendo en el seno de la Comisión Europea y del Ecofin es la necesidad de que la competencia sobre la política monetaria, que se ha transferido al Banco Central Europeo, sea

acompañada, entre otras competencias, de la de supervisión y control de la política presupuestaria de los 17 países miembros, en abierta contradicción con la letra y el espíritu del Tratado de Maastricht. El Tratado prohibía expresamente el salvamento de los sectores públicos de los países miembros, lo que incluía la prohibición de comprar deuda pública de dichos países y la de otorgar créditos a los estados miembros o a las entidades financieras domiciliadas en ellos. La única misión reconocida al Banco Central Europeo es la de controlar la inflación en el conjunto de la eurozona. Unas limitaciones constitucionales que ya se han incumplido en el caso de Grecia e Irlanda y en el de países como Portugal y España, cuyas entidades financieras y bancos nacionales han podido descontar activos financieros en el Banco Central Europeo y recibir líneas de crédito indefinidas, sin garantías, a bajos tipos de interés.

El Tratado de Maastricht no se está respetando. Se ha buscado amparo legal en una norma que permite ayudar a los países miembros en caso de catástrofes. Pero la letra y el espíritu hacen referencia a causas naturales, no a fenómenos económicos.

Un ejemplo de un Tratado y de unas Constituciones que no se cumplen, tal y como se ha expuesto anteriormente, con la complicidad de todos. La única defensa de esta ilegalidad es que las consecuencias de un estallido prematuro del euro podrían ser desastrosas para las economías de todos los miembros, los acreedores y los deudores. Pero una situación que debería resolverse modificando los Tratados de

Maastricht y de Lisboa, para legalizar el control de la política presupuestaria y la supervisión que se ha propuesto de los sistemas financieros de los países miembros y así como los criterios para la aportación de fondos estatales al Fondo de rescate de la eurozona y de las normas para su utilización.

Los partidos políticos españoles nunca se plantearon si se trataba de una competencia fundamental, de las que requieren una modificación formal de la Constitución; algo que sí se planteó en algunos de los otros 16 miembros de la eurozona, que hicieron referéndums por considerar sus Constituciones nacionales que eran obligatorios para poder ceder esas competencias fundamentales. El Consejo de Estado opinaba que prácticamente todas las competencias podían transferirse, porque lo que se transfería era el "ejercicio de la competencia y no la competencia en sí". Un argumento erróneo, porque el Tratado de Maastricht no prevé que ningún Estado miembro pueda retirarse. Y una opinión sin contraste legal, porque ni siquiera el Tribunal Constitucional pudo pronunciarse sobre el tema, porque ninguno de los que estaban legitimados hizo la consulta pertinente, y nuestro malhadado Tribunal sólo puede pronunciarse si alguien le consulta. Nunca de oficio.

Es seguro que en ese momento, en 1997, un referéndum de integración en la eurozona habría sido aprobado popularmente. El deseo de los partidos políticos de ser considerados "europeístas" y el apoyo social a todo lo que significara apertura al exterior e integración en las instituciones europeas garantizaban ese resultado. Lo llamativo es que se consideró una

decisión menor, cuando, en realidad, ha alterado, profundamente, la naturaleza de nuestro estado. Al igual que ha ocurrido en otros 16 países.

Tan grave o más, es lo que ocurrió con las otras competencias descritas tan torpemente en el artículo 149.1.11^a. Me refiero a "las Bases de la ordenación del crédito, banca y seguros". Una competencia exclusiva del estado, ejercitada a través del Banco de España y el ministerio de economía y hacienda, en la que irrumpieron las autonomías, modificando, cuando lo consideraron necesario, los estatutos de las cajas de ahorro domiciliadas en sus territorios para imponerles, en la mayoría de los casos de acuerdo con los sindicatos, unos determinados órganos de dirección y una política crediticia y de inversión que no eran, obviamente, de su competencia y que explican, en parte, los excesos crediticios y de inversión que se han producido en muchas cajas de ahorro. Los excesos son patentes en el caso mejor analizado, el del gobierno del PSOE de la Comunidad de Castilla La Mancha en la toma de decisiones de Caja Castilla La Mancha, así como en las disposiciones legales y administrativas irregulares que tomó, para intentar hacerse con el control de la Asamblea General de Caja Madrid, el gobierno de la Comunidad de Madrid, con el apoyo del PSOE madrileño, pero la oposición del PSOE y el PP nacionales.

Una situación que ha ocurrido porque los sucesivos gobiernos nacionales han permitido una ocupación de competencias que les correspondían por parte de las

autonomías sobre las cajas de ahorro.

Sólo la crisis de financiación externa de la economía española ha hecho reaccionar al gobierno, obligándole a modificar, por decreto-ley, la regulación de las cajas de ahorro y a crear el FROB (Fondo de Regulación Ordenada Bancaria) para poder intervenir en las entidades financieras con problemas de solvencia y liquidez, al margen de la opinión de las autonomías, que han recurrido al Tribunal Constitucional, reclamando que el estado ha invadido sus competencias. Unos recursos presentados por dos autonomías del PSOE, Cataluña y Extremadura, y dos del PP, Madrid y Galicia.

Son dos ejemplos, el del Tratado de Maastricht y el de la invasión de competencias exclusivas del estado por parte de las autonomías en el caso de las cajas de ahorro, que se han saldado con modificaciones fundamentales de orden constitucional, pero sin ningún refrendo legal, en el caso europeo, ampliando las competencias de la Unión Monetaria Europea y recuperando, en el de las cajas de ahorro, competencias ocupadas ilegalmente por las autonomías. Ni la Constitución española ni el Tratado de Maastricht han servido para controlar a la Comisión europea y a los gobiernos españoles.

IV) Los orígenes de la regulación económica y presupuestaria de la Constitución de 1978

Una falta de respeto tan llamativa del texto constitucional sólo se explica porque nuestra Constitución lo permite. Y lo hace porque la propia Constitución hace descansar

en los partidos políticos la decisión de respetar, o no, su espíritu y su letra.

Nuestra Constitución es un reflejo del equilibrio de las fuerzas y corrientes de opinión que existían en España en 1978, tras la celebración, en 1977, de las primeras elecciones democráticas.

La Constitución de 1978 permitió pasar de la dictadura a la democracia sin solución de continuidad. Pero la mayoría de los partidos políticos que la discutieron y articularon estaban muy lejos de defender un sistema de poderes y contrapoderes que impidiera la concentración de todo el poder en el ejecutivo; la confusión era todavía mayor en lo que se refiere a la regulación económica y los principios que debían respetarse. El PCE era marxista leninista y seguía creyendo, como hoy, en la dictadura del proletariado. El PSOE se declaraba marxista y era tan defensor de un sistema federal o confederal como los partidos nacionalistas. En la UCD convivían, malamente, tecnócratas franquistas evolucionados, liberales, socialdemócratas y cristianodemócratas, con ideas encontradas sobre los principios que debían regir en una economía definida como "de mercado" en la que "los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación", según se explicita en el artículo 38 del texto constitucional.

El espacio europeo era intelectualmente propicio, en esos años –con la excepción del Reino Unido, donde ya había comenzado la

revolución liberal-conservadora-, a los que defendían políticas económicas de intervención pública. Parecía que el socialismo real funcionaba y que el keynesianismo hidráulico sería capaz de superar la crisis del petróleo. Que la política de rentas era la panacea para sobreponerse a una situación económica en la que se combinaban crisis sectoriales, estancamiento e inflación. En nuestro entorno político inmediato, en Portugal, había triunfado la revolución marxista de los claveles – de la que nuestro vecino todavía no se ha recuperado -, y en Francia, el primer gobierno de Mitterrand creía que podría superar las crisis del petróleo con una política económica radicalmente intervencionista, incrementando la presión fiscal, el gasto público, el déficit y el endeudamiento. Tampoco Francia ha sido capaz de liberarse del estatismo que permea la mayoría de sus decisiones e instituciones económicas.

En nuestro caso, un primer factor diferenciador del intervencionismo del estado central era el renacimiento de los nacionalismos en el País Vasco y Cataluña. El terrorismo de ETA se condenaba, pero se comprendía. El nacionalismo catalán, con o sin terrorismo, se respetaba. La mayoría de los partidos, y de los dirigentes políticos, creían que la oposición de los nacionalistas al franquismo durante su última década, entre 1966 y 1976, debería tener un "reconocimiento constitucional"

El segundo factor diferenciador del entorno político europeo, que influyó en la elaboración de nuestra Constitución, fue el papel protagonista del Rey, tras la muerte de Franco y el de una UCD, liderada

por Adolfo Suárez, decidida a democratizar España, dirigiendo una transición que pasara "de la ley a la ley" y que tenía como objetivo elaborar un texto constitucional en el que cupieran todas las sensibilidades y disparidades; con el que fuera posible planificar la economía, si eso era lo que querían la mayoría de los españoles y que los nacionalistas pudieran apoyar, porque reconocía competencias exclusivas de las autonomías y la posibilidad de lograr la transferencia de competencias exclusivas del estado, con la financiación a cargo de la Administración Central, si contaban con el apoyo de la mayoría de las Cámaras. Las concesiones llegaron al extremo de reconocer un sistema fiscal propio para el País Vasco y Navarra, junto con la posibilidad de que el País Vasco absorbiera Navarra.

Un tercer factor presente en nuestro texto constitucional es la desconfianza en el poder judicial. Por razones de orden histórico, porque los jueces eran los del franquismo y por razones ideológicas, porque ni los nacionalistas ni los progresistas del PCE ni del PSOE estaban dispuestos a que las disposiciones legales aprobadas por la Cámara, por la mayoría suficiente, fueran interpretadas por otro poder. Para ellos, el único poder que debía respetarse era el de las mayorías; las minorías, en la tradición del socialismo revolucionario y de la religión nacionalista, no tenían derechos. Por eso se limitaron los poderes del Tribunal Supremo superponiendo a éste, por una interpretación del propio Tribunal Constitucional, incluso en cuestiones puramente jurídicas, un Tribunal Constitucional de carácter político y se permitió, en el propio

texto constitucional, que en el futuro se intensificara el control político sobre los nombramientos de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, lo que ocurrió con la primera mayoría absoluta del PSOE.

Un cuarto factor que influye en la redacción de la Constitución, fue la definición de la democracia española como una monarquía parlamentaria. Una forma de gobierno acorde con el deseo de la inmensa mayoría de los españoles de hacer una transición pacífica. D. Juan Carlos garantizaba el cumplimiento de la decisión de hacer una transición "de la ley a la ley" y tranquilizaba a las fuerzas armadas. Una forma de gobierno que satisfacía, también, plenamente, a los partidos políticos. A los nacionales con posibilidades de gobernar, porque si tenían mayoría suficiente aglutinaban todos los poderes del estado y a los nacionalistas, en particular los catalanes, porque, para ellos, el rey siempre ha sido la excusa perfecta para conseguir que España se convirtiera en una confederación con un rey, desprovisto de poderes, como lazo de unión.

Un quinto factor, el determinante, el que define el tipo de estado que la mayoría de los partidos políticos querían, es el que los convierte en la clave del arco constitucional. Para empezar, se respetó la ley electoral de 1976, preconstitucional, que condiciona la representación parlamentaria de los partidos nacionales y nacionalistas, primando las mayorías en todos los casos sobre la representación de las opciones minoritarias. A los partidos políticos de orden nacional y a los partidos nacionalistas con mayoría en sus autonomías correspondía la elección de los miembros del

Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y el contenido de los Estatutos de Autonomía, regulados en el título VIII de la Constitución; entre otras muchas funciones. Y por esta vía se ha reinterpretado la Constitución y desmembrado el estado.

Aunque los partidos políticos estén obligados a mantener, constitucionalmente, un sistema de la democracia interna, ésta no se respeta. En la práctica, no existe ningún otro órgano independiente que pueda exigirselo. Junto con los partidos políticos también a los sindicatos se les reconoce protagonismo constitucional, en el, hoy, incomprensible artículo 131, en el que además de exponer claramente la posibilidad de "planificar la actividad económica general" se dice en su segundo apartado que "el gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas...". En definitiva, un trasunto del estado corporativista del franquismo.

Algunos de esos principios e influencias se han reflejado en las leyes orgánicas aprobadas por las Cortes y en la forma en que se ha interpretado la propia Constitución por el Tribunal Constitucional. Y ello referido tanto a las de contenido económico como a las puramente políticas.

Aunque hayan sido muchos los políticos, historiadores y juristas que han puesto de manifiesto las incongruencias del desarrollo constitucional, sus opiniones

parecían irrelevantes hasta que el descontrol sobre las competencias exclusivas del estado, cedidas a las autonomías, el exceso de déficit público y la imposibilidad de seguir financiando tanto una deuda pública creciente como unas entidades financieras endeudadas con el exterior, han propiciado una nueva lectura del texto constitucional, más acorde, en este caso, con su espíritu y, su texto. Es un hecho que la Constitución de 1978 ha permitido la democracia, el respeto a los derechos humanos, la incorporación a las instituciones europeas, la desaparición de fronteras, la libertad de movimientos de bienes y servicios, capitales y personas en el ámbito de la Unión Europea. Pero también lo es que, en lo económico, es un texto disparatado, que no puede interpretarse literalmente en muchos casos por los cambios políticos y económicos que se han producido tanto en el mundo, como en la Unión Europea y en la propia España.

En los 32 años transcurridos desde la aprobación de nuestra Constitución ha desaparecido el socialismo real y la economía de mercado, sin adjetivos, se ha consolidado como la única que, con sus defectos, es capaz de adaptarse a un mundo globalizado, alfabetizado, con niveles cada día más parecidos de educación y formación profesional, con fronteras cada vez más porosas, en el que las tecnologías agrarias, industrial y las del sector de los servicios están permitiendo que países y continentes, antes atrasados o subdesarrollados, crezcan y eleven sus niveles de renta, compitiendo con los países europeos y con los Estados Unidos, los países que se desarrollaron antes en el tiempo gracias a la libertad con que sus

científicos y empresarios pudieron investigar, experimentar y crear empresas sin que sus gobiernos lo impidieran.

Nuestro texto constitucional poco tiene que ver, en lo económico, con este mundo competitivo y diferente, en el que lo más importante que nos ha ocurrido tras la implantación de la democracia ha sido la incorporación a la Unión Europea y a la Unión Monetaria Europea. Unos hechos que no han tenido, incomprensiblemente, ninguna trascendencia constitucional.

En 1986 España se integró en la entonces Comunidad Económica Europea, que después se transformaría en Unión Europea y firmó los tratados de Maastricht y Lisboa que, en conjunto, significan una modificación sustancial, en lo económico, de lo que dice la Constitución de 1978,

Los principios legales que España ha ratificado suponen la aceptación, sin ningún tipo de reticencias, de la economía de mercado, de la libertad de comercio de bienes y servicios de la del movimiento de personas y de la de capitales. Junto con la prohibición de falsear la competencia mediante ayudas del estado a sectores o empresas, sin el visto bueno de la Comisión o si las leyes comunitarias lo permiten. La Unión Europea autoriza las ayudas regionales, pero sólo de acuerdo con la regulación que de los mismos hace la legislación comunitaria, nunca con carácter general ni con discrecionalidad a nivel nacional.

Esta serie de principios, que en gran parte se han reflejado ya en nuestro ordenamiento jurídico ordinario, contradicen una parte sustancial de nuestra Constitución. La integración

en la Unión Europea y la Unión Monetaria no permiten la planificación, ni las políticas de desarrollo regional, ni las ayudas públicas a sectores determinados – excepto que lo autorice la legislación europea–.

Creo incluso que algunos de los principios que inspiran nuestra legislación laboral son ilegales desde un punto de vista comunitario. No creo que la ultraactividad de los convenios colectivos ni su aplicación obligatoria a todas las empresas que estén dadas de alta en un sector determinado sean legales; porque atentan contra la libre competencia, al colocar en situación de inferioridad a los empresarios frente a los sindicatos en el primer caso y porque beneficia a unas empresas frente a otras menos productivas en el segundo.

Tampoco se han revisado constitucionalmente las competencias exclusivas del estado que aparecen en el artículo 149.1. El estado español ha renunciado no sólo al ejercicio, sino a las competencias como tales que aparecen en los apartados 2º, 3º, 6º, 9º, 10º, 11º, 13º, en parte a la 18º, 19º, 23º y 30º, porque España no puede retirarse, sin más, de la Unión Monetaria Europea. Curiosamente, como se indica más adelante, el gobierno ha utilizado la competencia del artículo 149.1.13ª para justificar su decreto-ley de mayo de 2010; un artículo que, en mi opinión, está derogado por nuestra pertenencia a la Unión Europea.

V) Las consecuencias de los principios políticos que influyeron en la redacción de la Constitución en la regulación económica, presupuestaria y

en el control del gasto autonómico

1º) La monarquía parlamentaria se ha transformado en un régimen en el que el ejecutivo y el legislativo son un solo poder y en el que el poder judicial no es independiente. La jefatura del estado es sólo un símbolo. El Tribunal Constitucional decide que quiere decir la Constitución en función de las vinculaciones de los vocales de dicho Tribunal.

2º) Los partidos políticos, nacionales y nacionalistas, junto con los sindicatos, han heredado el poder de la clase dirigente del franquismo. Un poder que se revalida en las elecciones democráticas, pero que tiene resortes legales y presupuestarios para hacerse inamovible. Lo más característico de este poder heredado es que ningún representante popular –ni siquiera los senadores– es elegido directamente por la población. El poder no se ejerce como en el franquismo, sin respeto a la democracia ni a las libertades, sino a través de un intervencionismo legal que dificulta la actuación independiente, política, social o empresarial, de los que tienen opiniones diferentes a los partidos que ocupan el poder en cada momento.

3º) Las autonomías han recibido la transferencia de muchas de las competencias exclusivas del estado, junto con los recursos financieros suficientes para ejercerlas, tal y como preveía la Constitución. La que no se ha cumplido es la obligación, también constitucional, de controlar la forma en que se ejercen esas competencias. Dice el artículo 150.2 de la Constitución.

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado.

El artículo 150.3 continúa:

El estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta en cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

El artículo 153 afirma:

El control de la actividad de los órganos de la Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) *Por el Tribunal Constitucional...*
- b) *Por el Gobierno..."el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.*
- c) *Por la jurisdicción contencioso-administrativa...*
- d) *Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.*

El artículo 155.1 es todavía más claro:

Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones

que la Constitución u otras leyes la impongan, o actuare en forma que atente gravemente el interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Y continúa el artículo 155.2:

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

El artículo 156.1 afirma que:

Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

En el artículo 157.1 se enumeran "Los recursos de la Comunidades Autónomas":

- a) *Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargas sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*
- b) *Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- c) *Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

d) *Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derechos privados.*
e) *El producto de las operaciones de crédito.*

El apartado 3 de este artículo 157 dice:

Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financieras entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Pero existen otras muchas normas constitucionales que obligan o permiten, según los casos, a la intervención del gobierno; en particular en el caso de las competencias transferidas a las autonomías.

El artículo 149. 1 13ª dice:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre:

Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

Este artículo es uno de los que ha utilizado el gobierno para legitimar su decreto-ley del mes de mayo de 2010 en el que se reducían los sueldos de los funcionarios y se congelaban las pensiones.

El artículo 149. 1 18ª afirma

Las Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a las

administrados un tratamiento común entre ellos:..."el sistema de responsabilidad de toda Administración Pública".

Todas estas competencias sobre las formas que se reserva el Estado para controlar las competencias exclusivas transferidas, así como la posibilidad de coordinar, de hacer respetar la solidaridad o de obligar a cumplir lo que dictamina la Constitución, no han sido ejercitadas por los Gobiernos españoles.

En su actividad ordinaria, el Tribunal de Cuentas era llamado a controlar la actividad "económica y presupuestaria" ordinaria de todas las Administraciones. Desgraciadamente, se trata de un órgano politizado y carente de poder. Una situación similar a la que ocurre en otros países democráticos en los que existen este tipo de Tribunales. Se trata, en definitiva, de una declaración de imposible cumplimiento. A un poder del estado, como es el ejecutivo-parlamentario en España, sólo podría controlarle otro poder independiente, el judicial.

4º) Con carácter general, y no sólo económico, el artículo 149.1ª dice: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre..."La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

El incumplimiento de todas esas normas ha sido permitido por las sentencias del Tribunal Constitucional, que ha interpretado la Constitución con criterios partidistas. Este Tribunal es el auténtico cáncer de la Constitución

de 1978. A pesar del poder de los partidos nacionales, el PSOE y el PP, y de su capacidad para nombrar a la mayoría de los miembros del Tribunal Constitucional, sus sentencias se han alineado, mayoritariamente, con las tesis defendidas por los representantes, siempre minoritarios, de los partidos nacionalistas. Las sentencias del Tribunal Constitucional han contribuido a agravar el problema que presentan los separatismos, pero la extensión de las competencias a todas las autonomías la ha impulsado el PSOE, que ha votado a favor de esas tesis tanto para gobernar con el apoyo de las minorías nacionalistas como para defender las bases territoriales de su poder, que son Cataluña, el País Vasco y, también, y a veces se olvida, Andalucía. Esa posición del PSOE responde, también, en parte, a la ideología confederal de sus organizaciones en las comunidades autónomas en las que existen corrientes nacionalistas. Los nuevos estatutos de autonomía, elaborados y aprobados a partir de 2004, a instancias del PSOE de Rodríguez Zapatero, son incompatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, pero responden a una posición ideológica y a la necesidad práctica de poder gobernar. También el PP en sus años de gobierno ha colaborado en la hipertrofia de las autonomías, pues no sólo les transfirió nuevas competencias sino que les dotó de capacidad normativa en muchas de las competencias transferidas.

VI) La reforma de la Constitución de 1978

1º) Los acuerdos con la Unión Europea y la Unión Monetaria Europea han transferido una parte sustancial de las competencias

exclusivas del estado y contradicen otros muchos artículos de contenido económico de la Constitución, sin que los españoles hayamos votado en referéndum, ni el texto constitucional se haya modificado.

2º) El estado ha hecho, también, transferencias de competencias e ingresos tributarios a las comunidades Autónomas, de tal forma que tiene, hoy, unas competencias muy reducidas y controla, sólo, alrededor del 20% del gasto público total, sin tener en cuenta el 30% de la Seguridad Social. Ni las competencias que conserva ni sus posibilidades de gasto le permiten plantearse, en estos momentos, políticas económicas concretas, ya sean agrarias, industriales, turísticas o de servicios. De hecho, el ajuste obligado del mes de mayo de 2010 se hizo, básicamente, sobre las partidas de gasto que seguía controlando el gobierno nacional: el sueldo de los funcionarios, la cuantía de las pensiones y el nivel de inversión de la Administración central. Sería necesario fijar las competencias exclusivas del estado que no pueden transferirse en ningún caso, así como recuperar algunas necesarias para poder desarrollar una política económica nacional.

3º) La transferencia de competencias a la Unión Monetaria está arrastrando la de otras que no figura en los Tratados europeos. Me refiero al control de la política presupuestaria, a la supervisión de las entidades financieras y a las obligaciones de aportar fondos estatales al Fondo europeo para rescate de los países miembros, así como las condiciones para que este Fondo pueda utilizarse. Por esta vía, la Unión Monetaria se está

transformando en un estado federal, el objetivo último de los socialistas franceses. Pero sin respaldo constitucional.

4º) No se han desarrollado los sistemas de control que la Constitución exige para las competencias transferidas a las autonomías. La propuesta de Mariano Rajoy de poner límites al gasto de las autonomías es una de las formas más tenues de control que permite la Constitución, como hemos tenido ocasión de ver. Una propuesta que, incomprensiblemente, rechaza el gobierno del PSOE de Rodríguez Zapatero que, en cambio, utiliza el artículo que permite planificar la economía nacional para imponerles un cierto control.

5º) El papel que se reconoce a los sindicatos en la legislación económica y laboral no tiene apoyo constitucional, que gozan de un apoyo de los partidos, gobernantes o no, que ha creado la ficción e que sus organizaciones son entidades políticas, y que como tales, no pueden ser sometidas a control en sus ingresos y gastos.

6º) Sólo los partidos políticos tiene el poder suficiente para reformar la Constitución o para que se aplique sus normas, tanto en relación con el control de las competencias propiamente autonómicas como de las transferidas en la forma que el texto constitucional prevé.

7º) Las reformas en curso, la del control del gasto y el déficit autonómicos, la del sistema de cajas de ahorro, la del mercado de trabajo y la de las pensiones, en particular las tres primeras, están acercando la legislación positiva a lo que se había previsto en la Constitución, pero

esta decisión no se adopta para retomar fundamentos jurídicos más sólidos, sino por la necesidad de no suspender pagos como país y atendiendo a las necesidades que se derivan de nuestra pertenencia al euro, de un entorno internacional globalizado y de la extensión de la economía de mercado, que tienen poco que ver con el entorno que existía en España en 1978.

8º) Sería necesaria una reforma de la Constitución para simplificar la posibilidad de hacer reformas de todo tipo, políticas y económicas, acudiendo, mucho más directamente, a la convocatoria de referéndums y evitando la necesidad de mayorías cualificadas, incluso de votaciones, en las dos Cámaras, para lo cual sería necesario modificar el artículo 166 de la propia Constitución, así como los siguientes, el 167 y el 168.

Esta reforma constitucional permitiría que nuestra norma constitucional se adaptara a las necesidades políticas y económicas de España en cada momento. La dificultad para hacerlo es que sólo los partidos políticos tienen, según la propia Constitución, capacidad para proponerlo y que sólo si se aprueba por la mayoría cualificada de 2/3 partes del Congreso y la mayoría absoluta del Senado se podría someter a referéndum un cambio de esa naturaleza.

9º) Sería igualmente necesario, pero es, sin duda, aún más complicado, que se reconociera la independencia del poder judicial y que el Tribunal Supremo sustituyera al Tribunal Constitucional, - que tendría que desaparecer -, como único intérprete de la Constitución.

10º) Aunque no es conveniente llevar muchos otros temas económicos al texto constitucional hay algunos que deberían aparecer: la prohibición de financiación presupuestaria de los partidos políticos y la de los sindicatos y organizaciones empresariales así como las competencias exclusivas del estado, revisadas y que no son transferibles en ningún caso.

11º) Finalmente, será, en su momento, imprescindible, modificar el texto constitucional y someterlo a referéndum, para que la Unión Monetaria pueda, legalmente, condicionar la política presupuestaria, la supervisión bancaria y la participación y utilización del actual Fondo de Rescate, máxime si se transforma en un Fondo permanente.

Si este referéndum se celebrara, habría que aprovechar para reformar, al menos, los artículos de la Constitución que tienen contenido económico y que han sido modificadas por los Tratados con la Unión Europea y la Unión Monetaria Europea.

Conclusión

El texto constitucional es descorazonador en lo referente a los temas económicos. Es un texto que refleja bien lo que era la España de la transición, en evolución desde el corporativismo franquista hacia la economía de mercado, con la opción, abierta, de ser planificada y en la que las referencias a los sindicatos remiten al sindicalismo vertical.

Una España que era unitaria en lo económico, con posibilidad de convertirse, en la práctica, en un estado federal o confederal, pero con

la capacidad para asegurar la igualdad entre todos los españoles y para controlar ese estado autonómico, que podía descentralizarse casi sin límite.

Una Constitución que, lógicamente, no había previsto la integración en una Comunidad Europea que se iba a transformar en una Unión Europea a 27 y una Unión Monetaria con 17 miembros y la necesidad de seguir ampliando sus competencias para que el euro pudiera sobrevivir y evitar que su estallido arrastrara a la propia Unión Europea.

Una Constitución que no se ha modificado más que en un párrafo a pesar de estos cambios fundamentales.

Los problemas que más nos acucian en estos momentos, el saneamiento de las cajas de ahorro y el control del gasto autonómico pueden resolverse sin necesidad de modificar la Constitución; sólo es necesario aplicar la capacidad de control que pertenece constitucionalmente al estado.

Es también evidente que sería necesario fijar las competencias exclusivas del estado sin posibilidad de transferencias a las autonomías y asegurarle una capacidad de gasto que le permitan llevar a cabo políticas nacionales en los ámbitos agrario, industrial y en los sectores de servicios, y siempre que sean compatibles con las disposiciones comunitarias, pues, de otra forma, y dada la expansión competencial de las instituciones de la Unión Monetaria Europea, el estado español quedará reducido a decidir el ordenamiento del sistema tributario, parte del marco laboral y parte del sistema de la seguridad

social, pues la capacidad de hacer inversiones públicas de carácter nacional está siendo sustituida por la necesidad de pagar intereses sobre la deuda pública.

La única forma de ir acomodando el texto constitucional a nuestras necesidades y a la realidad económica, nacional e internacional, es modificar el título X de la Constitución, el que regula las reformas constitucionales. Sólo si se acomete esa reforma, para evitar la intervención de las dos Cámaras legislativas, será posible plantear la auténtica reforma pendiente, la que consagra la independencia del poder judicial.